

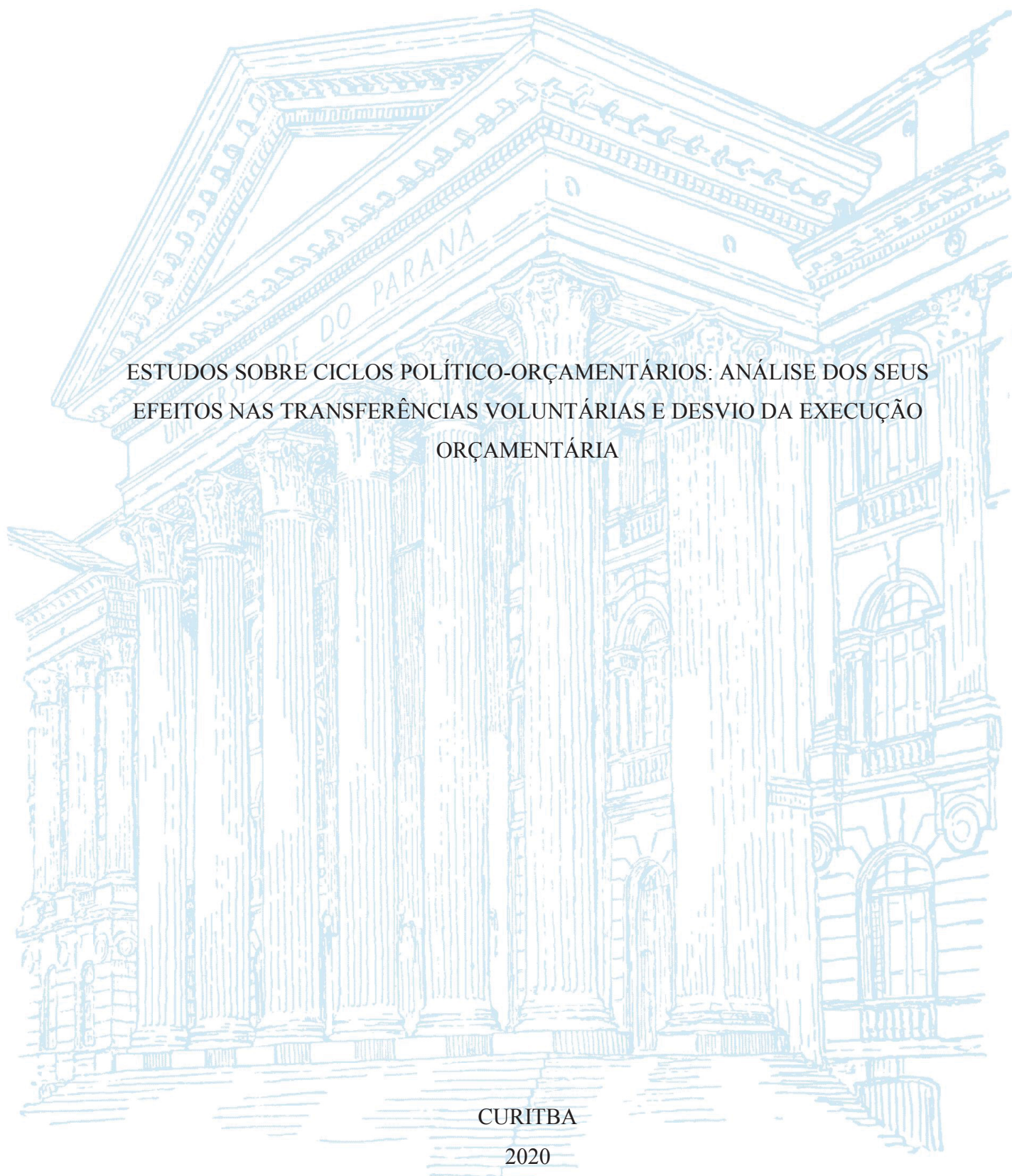
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEANDRO MARCONDES CARNEIRO

ESTUDOS SOBRE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS: ANÁLISE DOS SEUS
EFEITOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESVIO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

CURITIBA

2020



LEANDRO MARCONDES CARNEIRO

ESTUDOS SOBRE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS: ANÁLISE DOS SEUS
EFEITOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DESVIO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Contabilidade.

Linha de pesquisa: Contabilidade Financeira e Finanças.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mayla Cristina Costa.

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Carneiro, Leandro Marcondes

Estudos sobre ciclos político-orçamentários: análise dos seus efeitos
nas transferências voluntárias e desvio da execução orçamentária /
Leandro Marcondes Carneiro.- 2020.

112 p.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientadora: Mayla Cristina Costa.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Contabilidade. 2. Orçamento público. 3. Transferências de recursos
financeiros governamentais. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de
Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em
Contabilidade. II. Costa, Mayla Cristina. III. Título.

CDD 657

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CONTABILIDADE da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LEANDRO MARCONDES CARNEIRO** intitulada: **Estudos sobre ciclos político-orçamentários: análise dos seus efeitos nas transferências voluntárias e desvio da execução orçamentária**, sob orientação da Profa. Dra. MAYLA CRISTINA COSTA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 13 de Julho de 2020.

Assinatura Eletrônica

14/07/2020 19:38:29.0

MAYLA CRISTINA COSTA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

13/07/2020 17:44:31.0

CLAUDIO MARCELO EDWARDS BARROS

Avallador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

13/07/2020 22:49:33.0

ANTONIO GONCALVES DE OLIVEIRA

Avallador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

13/07/2020 22:12:11.0

FERNANDO MOTTA CORREIA

Avallador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Para meu filho, João Alexandre.

AGRADECIMENTOS

O produto aqui apresentado individualmente não teria sido possível sem um esforço coletivo que, direta ou indiretamente, permitiu que a jornada fosse período de grande desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, Professora Mayla Cristina Costa, pela acolhida, parceria, paciência e sabedoria nos momentos decisivos.

Agradeço aos membros das bancas de qualificação e de defesa – Professores Ademir Clemente, Antonio Gonçalves de Oliveira, Fernando Motta Corrêa e Cláudio Marcelo Edwards Barros – pelas grandes contribuições e melhorias ao trabalho final.

Agradeço aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGCONT): pelo aprendizado, experiências e debates oportunos. Agradeço também aos Professores Rodolfo Prates, Luiz Paulo Fávero e Pedro Picoli pelas aulas de estatística e análise de dados.

Agradeço aos colegas do mestrado e doutorado da UFPR pelas conversas sérias e descontraídas, contribuições e ajuda mútua.

Agradeço especialmente à minha esposa e companheira Welma e ao meu filho João Alexandre – pela presença e compreensão nos momentos em que estive ausente. Agradeço aos meus pais – Sr. Antônio e Sra. Leonilda – e irmãs – Elaine e Vivian – pelo apoio em todos os momentos. Agradeço ao sempre amigo Renan Barroso, pela parceria, conversas de “alto nível” e também pela breve ajuda na tabulação dos dados.

Agradeço igualmente aos membros representantes das Instituições de Ensino e Pesquisa em que pude colaborar neste período – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Faculdade da Indústria (IEL), Centro Universitário do Brasil (UniBrasil), Instituto Federal do Amazonas, e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/UE-AM) – pelo suporte e compreensão.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro.

Todos estes contribuíram, à sua maneira, para tornar a jornada mais leve e proveitosa, tornando o trabalho final, enfim, possível. Muito obrigado!

*Quem conhece os outros é inteligente;
Quem conhece a si mesmo é sábio.*

*Quem vence os outros é forte;
Quem vence a si é poderoso.*

*Quem é auto-suficiente é rico;
Quem persevera tem aspiração.*

*Quem não perde seu lugar é estável;
Quem na morte não morre é vivo.*

Tao Te Ching, Capítulo XXXIII

RESUMO

A teoria dos ciclos político-orçamentários (PBC) analisa a utilização da execução orçamentária como estratégia para sinalizar melhor competência do gestor. A tese tem por objetivo explorar a influência de fatores políticos e eleitorais sobre a alocação de transferências voluntárias da União e no erro de previsão da despesa orçamentária nos municípios. Defende-se que a existência de tais ciclos influencia na intensidade das relações intergovernamentais, bem como nas distorções ocorridas entre planejamento e execução. Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, com abordagem predominantemente qualitativa, foi realizada uma revisão sistemática da literatura sobre PBC a partir de estudos internacionais empíricos. Uma amostra de 28 artigos obtidos na base de dados Scopus aponta para diversidade de autores e instituições, concentrados em alguns periódicos principais. Identificaram-se duas linhas principais de pesquisa: a primeira é voltada para a importância de regras eleitorais, fiscais e o equilíbrio entre poderes, enquanto a segunda preocupa-se com determinantes político-institucionais (*contextual political budget cycle*). A literatura avaliada concentrou-se na identificação de fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno. O segundo capítulo teve por objetivo avaliar determinantes técnicos e políticos na distribuição de transferências voluntárias da União (TVU) na modalidade de convênios para os municípios. A partir de dados de 671 municípios entre 2009 e 2016 obtidos da plataforma SICONV (atual Plataforma +Brasil), do Governo Federal, foi possível identificar que o ciclo das TVU via convênios ocorre em períodos pré-eleitorais, tanto para o executivo municipal, quanto federal. Por fim, o terceiro capítulo examinou a relação entre execução de despesas e o orçamento aprovado em relação a fatores econômicos, políticos e eleitorais, além da própria execução orçamentária. Utilizando base de dados proveniente de fontes secundárias, foi empregado modelo de regressão quantílica no período de 2015 a 2018 para analisar erros de previsão nos orçamentos municipais. Com isso, observou-se viés de erro orçamentário regular ao longo do tempo, associado principalmente ao grau de incrementalismo orçamentário e às próprias variações nas previsões de receitas, principalmente em transferências intergovernamentais.

Palavras-chave: Ciclos político-orçamentários. Orçamento público. Transferências voluntárias. Erro de previsão orçamentária.

ABSTRACT

The political budget cycle theory (PBC) analyzes budget execution as a strategy to signalize better management competence. This thesis' main objective is to explore the influence of political and electoral factors on the allocation of voluntary transfers from the central government and the budgetary execution deviation from the municipalities. The central hypothesis is that the occurrence of such cycles may influence the intensity of intergovernmental relations and the distortions that occur between planning and execution. For this reason, this work is divided into three chapters. In the first chapter, through a predominantly quantitative approach, a systematic review of the PBC literature was conducted based on international and empirical studies. A sample of 28 articles from the Scopus database demonstrates the diversity of authors and institutions, in some of the leading scientific journals. Two main research lines were identified: one focused on the importance of electoral and fiscal rules and the checks and balances, and another line focusing on political and institutional determinants (the contextual political budget cycle). Recent literature has focused on identifying factors which are able to influence the existence and intensity of the phenomenon. The second chapter aims to evaluate technical and political determinants of voluntary federal government transfers to municipalities. Data from 671 municipalities between 2009 and 2016 obtained from the SICONV database of the Brazilian Federal government showed that that of voluntary federal government transfers, under certain revenue-sharing agreements, occurs in a pre-election years, both for municipal and central executive powers. Finally, the third chapter examines the relationship between the political cycle and budget execution deviations, for a sample of Brazilian municipalities. According to the specialized literature, the changes in approved budget are related to economic, political and electoral factors, besides the budget execution itself. With a secondary database from 2015 to 2018, errors in budget forecasting for these municipalities were analyzed through the use of quantile regression model. This way, regular budget error bias was observed over time, which can be associated with the degree of budgetary incrementalism and the variations in revenue forecasts, mainly in intergovernmental transfers.

Keywords: Public budget. Political budget cycle. Voluntary transfers. Budgetary forecasting error.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Principais correntes teóricas sobre ciclos políticos.....	26
Figura 1.2. Número e frequência de publicações por ano	32
Figura 1.3. Número de citações totais (esq.) e de publicações (dir.) por autor	35
Figura 1.4. País de filiação do pesquisador	35
Figura 1.5. Nível de análise (número de artigos/total de artigos).....	36
Figura 1.6. Rede de cocitação.....	36
Figura 1.7. Mapa perceptual com agrupamentos (stress = 0.148).....	38
Figura 1.8. Coocorrência de palavras (coef. $\geq 0,4$)	39
Figura 2.1. Evolução do número total de convênios e valores médios per capita.....	61
Figura 2.2. Gráfico Boxplot por Ano	72
Figura 2.3. Histograma da variável lnConvLiq_pcp	72
Figura 2.4. Dispersão dos resíduos da regressão OLS	72
Figura 3.1 Histograma de distribuição das variáveis.....	103
Figura 3.2 Gráfico Box-Plot do erro de previsão por porte populacional	104
Figura 3.3 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Pessoal e Encargos Sociais (Q25, Q50 e Q75).....	107
Figura 3.4 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Outras Despesas Correntes (Q25, Q50 e Q75).....	108
Figura 3.5 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Investimentos (Q25, Q50 e Q75)	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 Etapas da revisão integrativa	31
Tabela 1.2. Periódicos por número e frequência de publicações e de citações totais	33
Tabela 1.3. Artigos mais citados	34
Tabela 2.1 Descrição das variáveis utilizadas	59
Tabela 2.2. Estatísticas descritivas das variáveis analisadas	61
Tabela 2.3. Modelo estimado – variável Convênio Líquido <i>per capita</i> (logaritmo natural)....	63
Tabela 2.4. Painel de Efeitos Fixos (por Região)	66
Tabela 2.5. Estatísticas descritivas das variáveis analisadas	72
Tabela 2.6. Matriz de correlação das variáveis	72
Tabela 3.1. Variáveis independentes, definições operacionais e relações esperadas	86
Tabela 3.2. Quantitativo de municípios da População e Amostra do estudo	87
Tabela 3.3. Estatísticas descritivas do Erro de Previsão.....	89
Tabela 3.4. Estimativas dos modelos de Painel com Efeitos Fixos e por RQ – Pessoal e Encargos Sociais.....	91
Tabela 3.5. Estimativas dos modelos de Painel com Efeitos Fixos e por RQ – Outras Despesas Correntes.....	92
Tabela 3.6. Estimativas dos modelos de Painel com Efeitos Fixos e por RQ - Investimentos	93
Tabela 3.7. Estatísticas descritivas das variáveis	103
Tabela 3.8. Fator de Inflação da Variação (VIF) dos modelos.....	104
Tabela 3.9. Matriz de Correlação – EP Pessoal e Encargos	105
Tabela 3.10. Matriz de Correlação – EP Outras Despesas Correntes.....	105
Tabela 3.11. Matriz de Correlação – EP Investimentos	106

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
EP	Erro de Previsão
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Escalonamento Multidimensional (<i>multidimensional scalling</i>)
OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLS	Método dos Mínimos quadrados ordinários (<i>ordinary least squares</i>)
PPA	Plano Plurianual
PBC	Ciclo político-orçamentário (<i>political budget cycle</i>)
PIB	Produto Interno Bruto
RP	Restos a Pagar
RQ	Regressão Quantílica
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TEP	Teoria da Escolha Pública
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TVU	Transferências Voluntárias da União
VIF	<i>Variance Inflation Factor</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	13
PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA	14
OBJETIVOS	15
TESE.....	16
JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÃO	16
ESTRUTURA DA TESE	18
REFERÊNCIAS	19
 CAPÍTULO 1 – O QUE APONTAM OS ESTUDOS SOBRE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS? REVISÃO SISTEMÁTICA A PARTIR DE ESTUDOS INTERNACIONAIS.....	22
1. INTRODUÇÃO	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	24
3. PROCEDIMENTO DE PESQUISA.....	30
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	32
5. CONSIDERAÇÕES	41
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICE A – ARTIGOS ANALISADOS NA REVISÃO SISTEMÁTICA	46
 CAPÍTULO 2 – TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E O CICLO POLÍTICO: EFEITO ANO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	52
1. INTRODUÇÃO	52
2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	54
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	58
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	60
5. CONSIDERAÇÕES	67
REFERÊNCIAS	68
APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS	72

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO ERRO DE PREVISÃO DE DESPESAS NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS	73
1. INTRODUÇÃO	73
2. ERRO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.....	75
3. HIPÓTESES FORMULADAS	80
4. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	84
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	88
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE C.....	103
 CONCLUSÃO GERAL	 110

INTRODUÇÃO GERAL

O orçamento público constitui uma das principais ferramentas de organização e planejamento do Estado, tendo papel essencial para administração financeira dos recursos e coordenação das atividades estatais, e por meio do qual as políticas públicas são implantadas (Giambiagi & Além, 2011). Diferentemente do que ocorre em entidades privadas, no setor público a elaboração e gestão do orçamento é uma obrigação legal com finalidade de controlar a forma de utilização dos recursos. Bojar (2015) argumenta que o processo orçamentário representa uma teia complexa de interesses fragmentados e mutuamente inconsistentes, em que cada agente busca sua parcela de recursos fiscais, mas sem internalizar os custos que acarretaria para a sociedade.

Observa-se, por meio de levantamento teórico realizado, que o processo de decisão orçamentária tem sido abordado a partir diversas correntes teóricas, entre elas a abordagem da escolha pública. De acordo com esta teoria, o orçamento público é considerado como centro do processo político, uma vez que constitui a ligação entre recursos financeiros e a realização de políticas públicas.

Por sua vez, a vertente da escolha pública dos ciclos político-orçamentários (*political budget theory* – PBC) aborda as decisões econômicas dos governantes visando induzir o eleitorado para promoção pessoal ou partidária. O ciclo constitui uma flutuação periódica e regular nas políticas fiscais do governo induzidas pelas eleições e inclui variações de volume, composição, e equilíbrio entre receitas, despesas e a dívida pública (Alt & Rose, 2007). Para os autores desta vertente teórica, o ciclo ocorre, principalmente, na composição dos gastos em ano eleitoral e pré-eleitoral, favorecendo funções orçamentárias e investimentos mais perceptíveis pelos eleitores, além de ser capaz de sinalizar ou induzir a percepção dos eleitores acerca da competência do gestor público no curto prazo. Assim, escolhas orçamentárias e resultados fiscais podem ser influenciados sobretudo pela proximidade dos períodos eleitorais. Os governantes, de maneira oportunista, aproveitam-se do ambiente de assimetria informacional com o eleitorado e buscam sinalizar maior competência da gestão.

A relação entre ciclos políticos e o desempenho das finanças públicas foi objeto de diversos estudos, com intuito de avaliar o papel que distintos fatores eleitorais, ideológicos e institucionais possuem na relação com políticas fiscais, alocação de recursos e o desempenho do setor público (Alesina, Hausmann, Hommes, & Stein, 1999; Mendes, 1999). No Brasil, os principais estudos centraram-se em análises sobre as contas públicas em nível federal ou

macroeconômico (Preussler & Portugal, 2003; Vasconcelos, Ferreira Júnior, & Nogueira Junior, 2013; Vasconcelos de Deus & de Mendonça, 2017), estadual (Nakaguma & Bender, 2006; 2010; Arvate, Avelino, & Lucinda, 2008; Batista & Simpson, 2010; Correia & Neduziak, 2017; Gonçalves, Funchal, & Bezerra Filho, 2017; Guerra, Paixão, & Leite Filho, 2018) e municipal (Sakurai & Gremaud, 2007; Sakurai, 2009; Correia & Zemmann, 2015). Os resultados sustentam que o fenômeno do ciclo eleitoral nas contas públicas pode ser determinado por fatores como polarização política, estrutura de governo e sistema eleitoral, ocasionando maiores alocações em funções e investimentos visíveis para o eleitorado.

PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA

A existência de ciclos político-orçamentários tem sido amplamente estudada pela teoria econômica, utilizando-se de abordagens, contextos e momentos distintos ao longo do tempo. Apesar de tema relevante, os resultados encontrados até o momento apresentam-se conflitantes e inconclusivos (Mandon & Cazals, 2019; Philips, 2016). A literatura contemporânea sobre PBC buscou identificar fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno em questão. Nesse sentido, a corrente mais recente, chamada *contextual political budget cycle* é entendida como uma junção de teorias partidárias e oportunistas, voltada para a análise da heterogeneidade e das circunstâncias em que ocorrem os ciclos, que são condicionados pelas instituições políticas, características do eleitorado, proximidade e expectativa nas eleições. Dada a pluralidade de estudos e vertentes existentes, torna-se útil avaliar a utilização dessa teoria no processo de geração de conhecimento científico.

Já no campo da Administração Pública emergem dois tópicos essenciais: (1) o federalismo fiscal e as relações intergovernamentais, e (2) o planejamento governamental e a execução do orçamento público. Relações intergovernamentais constituem elemento próprio das teorias do federalismo e as discussões que envolvem a descentralização de políticas públicas. Neste sentido, as transferências intergovernamentais representam formas de equilibrar as necessidades de recursos entre regiões de uma federação. No Brasil, concorrem diversas formas na descentralização de recursos da União para estados e municípios. Estudos sobre a distribuição regional de recursos governamentais concentraram esforços na avaliação da eficiência e equidade das transferências constitucionais e no mecanismo de emendas parlamentares. No entanto, mecanismos discricionários, como as transferências voluntárias

mediante convênios, contratos de repasse e termos de parceria, têm sido pouco explorados pela literatura.

Quanto ao gerenciamento da política fiscal e orçamentária, essa depende em grande parte das previsões feitas pela administração pública e por entidades privadas. A diferença entre a previsão do orçamento e sua efetiva execução tem sido tratada como erro de previsão, hiato fiscal, desvio da execução, ou folga orçamentária. A partir da literatura referenciada, observa-se que há escassez de estudos no âmbito dos governos locais sobre desvios da execução orçamentária e seus aspectos condicionantes.

Dito isso, é possível verificar que os estudos desenvolvidos ainda não preencheram as lacunas teóricas sobre tais questões e, empiricamente, observa-se a necessidade de uma melhor compreensão dos determinantes políticos e eleitorais para a alocação de transferências voluntárias da União e do desvio da execução orçamentária no contexto nacional. Dessa forma, esta tese busca responder empiricamente a seguinte pergunta de pesquisa: **sob a ótica da teoria dos ciclos político-orçamentários, quais são os determinantes políticos e eleitorais para a distribuição de Transferências Voluntárias da União e para o erro de previsão de despesa orçamentária nos municípios brasileiros?**

OBJETIVOS

Consoante o problema descrito, a tese tem por objetivo compreender a influência do ciclo político sobre a distribuição de transferências voluntárias da União e no nível de erro de previsão orçamentária dos entes municipais. Como objetivos específicos, propõe-se:

- i. Examinar a literatura empírica recente quanto aos ciclos político-orçamentários;
- ii. Avaliar determinantes políticos na distribuição de transferências voluntárias na modalidade de convênios com a União para os municípios; e,
- iii. Identificar e analisar os principais fatores que causam erro de previsão na despesa orçamentária dos entes municipais.

TESE

A tese defendida é de que a ocorrência de ciclo político-eleitoral exerce influência nas relações intergovernamentais com a União, mediante transferências discricionárias de convênios, e nas distorções ocorridas no planejamento e execução orçamentária nas finanças públicas locais.

No primeiro aspecto, das transferências voluntárias, espera-se evidenciar a influência do ciclo eleitoral sobre a distribuição de recursos mediante convênios com a União para os municípios. Além disso, considerando a corrente que defende que o PBC é um fenômeno contexto-dependente, analisa-se a existência de distintas magnitudes do ciclo, levando em consideração as regiões geográficas e os indicadores sociais.

A partir dos estudos sobre a ocorrência de ciclos políticos e a manipulação dos orçamentos públicos, principalmente relacionados à composição dos gastos públicos em períodos eleitorais, a pesquisa busca investigar a existência de desvio oportunista (denominado de erro de previsão) na gestão orçamentária dos municípios brasileiros. Orientação política, características do gestor, fragmentação do Legislativo e ciclos político-orçamentários constituem aspectos determinantes na alocação do orçamento. Por esse motivo, espera-se que a imprecisão orçamentária seja também influenciada pelas instituições políticas locais. Após realização do pleito, supõe-se que a nova gestão precise realizar adequações no orçamento aprovado, de maneira a comportar prioridades e atender grupos de interesse, ocasionando elevação nos desvios. Na ocorrência de mudança do gestor, a variação entre planejamento e execução tende a ser mais acentuada, incorrendo em maior volume de inscrições em Restos a Pagar. Da mesma forma, é esperado uma maior acumulação de folga de recursos próximos a períodos pré-eleitorais, principalmente no primeiro mandato, de maneira a sinalizar ao eleitorado a competência do gestor do Executivo.

JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÃO

Os capítulos seguintes concentram-se no estudo dos ciclos político e orçamentário e consideram sua relevância teórica e empírica. No campo teórico, espera-se contribuir para a literatura sobre os efeitos e determinantes desses ciclos, bem como levantar o estado da arte dos estudos recentes. No aspecto empírico, o estudo volta-se para os efeitos do PBC nos governos locais. A pesquisa apresenta justificativas de ordem teórica e prática. Na abordagem teórica, o

estudo do orçamento público permite compreender o processo de decisão pública sobre a alocação dos recursos, bem como o desenvolvimento e a dinâmica das estruturas institucionais. Além disso, pretende-se contribuir com a literatura sobre ciclos político-orçamentários e a sua influência nas contas públicas locais. A PBC, vertente que tem sido uma das mais estudadas do ponto de vista teórico e empírico pela Teoria da Escolha Pública dada a importância das eleições e dos partidos no resultado econômico, aborda a possibilidade da execução orçamentária ser utilizada como estratégia pelos gestores para angariar votos dos eleitores.

Quanto à ordem prática, justifica-se o estudo em função do atual momento pelo que passa o orçamento no Brasil, representado pela perda de credibilidade e de transparência, o que torna uma peça de baixo planejamento, refletido no aumento generalizado de Restos a Pagar (Aquino & Azevedo, 2017) e da utilização de créditos adicionais (Rocha, 2001; Rocha, Marcelino, & Santana, 2013; Baldissera, Costa, Dall'Asta, & Fiirst, 2019). A Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil das entidades do setor público (CFC, 2016), anuncia que a utilização de informações comparativas entre previsão e execução orçamentária constituem medidas de desempenho que subsidiam o processo decisório e instrumentalizam a prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

A tese busca contribuir para a literatura sob perspectivas ainda pouco exploradas: a distribuição de transferências na modalidade de convênios com a União e o desvio da execução orçamentária. Considera-se que a melhor compreensão das relações intergovernamentais, mediante transferências discricionárias, e das distorções ocorridas no planejamento orçamentário nas finanças públicas locais possa contribuir para maior reflexão dos gestores em sua prática, e acerca do orçamento como instrumento para uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente, que possa ser resultado dos princípios consagrados pelo direito administrativo brasileiro como fundamentos da gestão, os princípios da supremacia do interesse público e da legalidade.

Quanto ao erro de previsão no orçamento, tradicionalmente, estudos sobre alocações orçamentárias têm centrado esforços em analisar sua execução dentro do processo de anualidade do orçamento, geralmente utilizando a fase de empenho da despesa. Ainda pouco destaque tem sido dado às revisões e atualizações (*rebudgeting*) durante o ano fiscal, que geralmente são usadas para aumentar despesas (Anessi-Pessina, Sicilia, & Steccolini, 2012). Estudos sobre estimativas de despesas também têm sido pouco expressivos (Rose & Smith, 2011). A avaliação da acurácia dos orçamentos, como sendo a distância entre a previsão e o valor observado da variável (Piza, 2016), pode contribuir para melhoria da eficácia na utilização dos recursos. Conforme trabalho de Fiirst, Pamplona, Hein e Zonatto (2017), estudos

que busquem compreender fatores que influenciam as previsões orçamentárias constituem lacuna de pesquisa a ser desenvolvida. Não será objetivo deste estudo a avaliação dos métodos de previsão orçamentária.

Por fim, no aspecto empírico, o estudo volta-se para os efeitos do PBC nos governos locais. Os dois capítulos que seguem possuem como unidade o orçamento municipal. A pesquisa sobre orçamento e finanças dos governos locais torna-se relevante uma vez que estes apresentam maior proximidade entre gestores e as pessoas diretamente afetadas pelas decisões políticas. A literatura sobre o federalismo fiscal recomenda que os bens e serviços públicos devem ser providos pelas instâncias de governo mais próximas da população, por conhecer melhor as preferências. Ademais, os governos locais frequentemente estão mais suscetíveis à prática de corrupção ou desvios de recursos, o que diminui a capacidade de fornecimento de bens e serviços públicos para a população (Afonso, Schuknecht, & Tanzi, 2010).

ESTRUTURA DA TESE

Para consecução dos objetivos enunciados, o estudo foi dividido em três capítulos independentes, além desta Introdução Geral e da Conclusão Geral. Em cada capítulo é apresentada uma breve introdução, revisão da literatura específica, descrição dos procedimentos utilizados, resultados e conclusões específicas. No primeiro capítulo, avaliou-se o estado recente da pesquisa sobre a teoria de base dos ciclos político-orçamentários. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica e sistemática da literatura para examinar os principais tópicos e abordagens dos estudos internacionais. Como resultado, considera-se que a literatura recente sobre ciclos político-orçamentários concentrou estudos na identificação de fatores que são capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno. Abordagens emergentes buscam avaliar o papel das instituições e características dos eleitores.

O segundo capítulo avança sobre a relação entre o ciclo político e a distribuição de transferências voluntárias na modalidade de convênios com a União, evidenciando o efeito ano eleitoral para o executivo municipal e federal sobre as propostas de convênios com municípios, constantes na plataforma SICONV (atual Plataforma +Brasil) do Governo Federal, compreendendo dois ciclos políticos completos. Os principais resultados revelam que os valores transferidos nessa modalidade são elevados em períodos pré-eleitorais.

O terceiro e último capítulo explora os erros de previsão na execução dos orçamentos municipais. Entende-se que estimativas conservadoras nos orçamentos locais constituem

espaços para manobras políticas e administrativas, e que podem ser intensificadas em períodos próximos das eleições, bem como influenciadas por aspectos fiscais, políticos e institucionais. Os principais resultados indicam regularidade e recorrência de erros de previsão de despesa, e relação com o grau de incrementalismo e com as próprias variações de receitas, principalmente de transferências intergovernamentais.

Ao final são traçadas conclusões gerais aos três estudos, limitações de ordem prática e teórica, e oportunidades de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2010). Income distribution determinants and public spending efficiency. *The Journal of Economic Inequality*, 8(3), 367–389.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59, 253–273.
- Alt, J. E., & Rose, S. (2007). Context-Conditional Political Budget Cycles. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: siamese twins. *Public Administration Review*, 72(6), 875–884.
- Arvate, P. R., Avelino, G., & Lucinda, C. R. (2008). Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Estados Brasileiros. *Estudos Econômicos*. Instituto de Pesquisas Econômicas, 38(4), 789–814.
- Aquino, A. C. B. De, & Azevedo, R. R. De. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580–595.
- Baldissera, J. F., Costa, R. F. da S., Dall'Asta, D., & Fiirst, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 101–117.
- Batista, C., & Simpson, X. (2010). Determinantes políticos do déficit fiscal nos estados brasileiros (1987-1997). *Revista de Sociologia e Política*, 18(35), 131–149.
- Bojar, A. (2015). Intra-governmental bargaining and political budget cycles in the European Union. *European Union Politics*, 16(1), 90–115.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Normas Brasileiras de Contabilidade—Transações do Setor Público—Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, 2016.

- Correia, F. M., & Neduziak, L. C. R. (2017). Crescimento econômico e ciclo político orçamentário: uma análise para os Estados brasileiros. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 1(36), 60–77.
- Correia, F. M., & Zemmann, G. G. (2015). Ciclos Político-Econômicos e Regras Fiscais em Municípios Paranaenses Selecionados. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 36(128), 101–115.
- Deus, J. D. B. V. de, & Mendonça, H. F. de. (2017). Fiscal forecasting performance in an emerging economy: An empirical assessment of Brazil. *Economic Systems*, 41(3), 408–419.
- Fiirst, C., Pamplona, E., Hein, N., & Zonatto, V. C. da S. (2017). Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do Estado do Paraná entre os exercícios de 2002 a 2013. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 16(3), 983–1008.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2011). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gonçalves, L. G., Funchal, B., & Bezerra Filho, J. E. (2017). A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 462–481.
- Guerra, D., Paixão, A. N. da, & Leite Filho, P. A. M. (2018). Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. *Dados*, 61(3), 695–734.
- Mandon, P., & Cazals, A. (2019). Political budget cycles: manipulation by leaders versus manipulation by researchers? Evidence from a meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 274–308.
- Mendes, M. (1999). Aspectos institucionais da performance fiscal de estados e municípios. *Revista de Economia Política*, 19(1).
- Nakaguma, M. Y., & Bender, S. (2006). A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, 10, 377–397.
- Nakaguma, M. Y., & Bender, S. (2010). Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 64(1), 3–24.
- Philips, A. Q. (2016). Seeing the forest through the trees: a meta-analysis of political budget cycles. *Public Choice*, 168(3), 313–341.
- Piza, E. C. D. (2016). *Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo).
- Preussler, A. P. da S., & Portugal, M. S. (2003). Um estudo emprírico dos ciclos político-econômicos no Brasil. *Análise Econômica*, Ano 21(39), 179–205.

- Rocha, C. M. C. (2001). Orçamento Público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 4(2), 135–162.
- Rocha, D. G. da, Marcelino, G. F., & Santana, C. M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4), 813–827.
- Rose, S., & Smith, D. L. (2011). Budget Slack, Institutions, and Transparency. *Public Administration Review*, 72, 187–195.
- Sakurai, S. N. (2009). Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 - 2005 via Dados em Painel. *Estudos Avançados*, 39(1), 39–58.
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political Business Cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). *Economia Aplicada*, (11), 27–54.
- Vasconcelos, R. D. de, Ferreira Júnior, S., & Nogueira Junior, R. P. (2013). A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. *Economia Aplicada*, 17(3), 325–354.

CAPÍTULO 1 – O QUE APONTAM OS ESTUDOS SOBRE CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS? REVISÃO SISTEMÁTICA A PARTIR DE ESTUDOS INTERNACIONAIS

RESUMO

A existência de ciclos políticos e a influência sobre o desempenho econômico surgem como consenso na literatura contemporânea, apesar de divergências quanto à forma e à intensidade desses ciclos. O estudo teve por objetivo analisar a produção intelectual relacionada ao tema dos ciclos político-orçamentários. Para isso, foi conduzido estudo de revisão sistemática da literatura com análises bibliométrica e de conteúdo dos textos. A coleta dos artigos empíricos foi realizada na base de dados da Scopus, no período de 1990 a 2017. A amostra final foi composta por 28 artigos extraídos dos dois primeiros quartis do CiteScore. Os resultados apontam diversidade de autores e instituições, uma concentração de periódicos e um núcleo identitário da teoria. Considera-se que a literatura recente sobre ciclos político-orçamentários concentrou estudos na identificação de fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno.

Palavras-chave: Ciclos político-orçamentários. Revisão sistemática. Análise de conteúdo.

ABSTRACT

The existence of political cycles and the influence on economic performance emerge as a consensus in the contemporary literature, despite differences as to the form and intensity of these cycles. This study aims to analyze the intellectual literature related to political-budget cycles. A systematic review was conducted through bibliometric and content analyses. The sample of empirical articles was obtained from the Scopus database, from 1990 to 2017. The final sample consists in 28 articles extracted from the first and second quartiles of CiteScore. The results point to a diversity of authors and institutions, a concentration of journals, and an identity nucleus in the theory. The recent literature on PBC seems to concentrate its efforts in the identification of factors that influence the existence and intensity this phenomenon.

Keywords: Political budget cycles. Systematic review. Content analysis.

1. INTRODUÇÃO

O efeito dos ciclos políticos, como a utilização de instrumentos da política fiscal para aumentar a probabilidade de vitória eleitoral, tem sido um dos temas mais importantes e, ao mesmo tempo, controversos da literatura econômica (Fialho, 1999; Schneider, 2010; Garmann, 2017). Sakurai e Gremaud (2007) definem a existência de três ciclos: o político, como a sensibilidade de variáveis econômicas perante fatores do ambiente político; o eleitoral,

de acordo com o calendário e forma das eleições; e o partidário conforme as flutuações econômicas vinculadas a diferentes ideologias dos partidos políticos. A teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycle* – PBC) aborda a possibilidade de a execução orçamentária ser utilizada como estratégia pelos gestores para angariar votos dos eleitores. O ciclo ocorre principalmente na composição dos gastos em ano eleitoral ou pré-eleitoral, favorecendo funções mais perceptíveis pelos eleitores e capazes de sinalizar a competência do gestor público, enquanto reduzem investimentos com prazos longos para conclusão.

Diversos estudos investigaram a ocorrência de ciclos político-orçamentários com base em abordagens, contextos e momentos distintos ao longo do tempo. Para Borsani (2004), tal vertente têm sido uma das áreas mais estudadas teórica e empiricamente pela teoria da escolha pública, dada a importância das eleições e dos partidos nos resultados econômicos. No entanto, a teoria mostra-se conflitante e os resultados empíricos ainda inconclusivos (Philips, 2016; Mandon & Cazals, 2018). Considerando a necessidade de realização de novos estudos e a importância do tema, o capítulo tem por objetivo analisar a produção de conhecimento sobre a teoria dos ciclos político-orçamentários, a partir de estudos empíricos disponíveis em periódicos ranqueados entre o 1º e 2º quartis do CiteScore da base Scopus.

Estudos anteriores buscaram analisar a produção científica de determinado conceito, campo ou teoria, com o objetivo tanto de avaliar o estado da arte quanto para consolidar uma linha teórica. Imbeau, Pétry e Lamari (2001) elaboraram pesquisa bibliográfica quanto à influência partidária sobre as políticas e classificaram os estudos em duas vertentes principais. Na primeira, chamada de “escola da convergência”, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar variações nas políticas públicas; enquanto a segunda vertente, a escola da “política importa”, mesmo levando em consideração os fatores socioeconômicos, prioriza a relação direta entre variáveis partidárias e o resultado das políticas públicas.

Quanto à literatura nacional, Pacheco (2003) analisou o campo da administração pública de 1995 a 2002 a partir de publicações nos Encontros da ANPAD e nos periódicos Revista de Administração Pública e Revista do Serviço Público. A autora conclui que há uma tendência de autorreferência dos autores, uma diluição dos temas (pouca especialização) e a adoção acrítica de teorias desenvolvidas em outras disciplinas. Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) realizaram levantamento bibliográfico sobre o conceito de *accountability* em periódicos das áreas de administração pública, ciência política e ciências sociais. Os resultados indicam que, apesar da larga utilização do termo, resta pouca definição do seu significado e dificuldade de aplicação empírica. Já Lyrio, Lunkes e Taliani (2018) avaliaram 63 estudos sobre

transparência, *accountability* e corrupção no setor público no período de 1984 a 2013. Os resultados indicam o aumento no número de publicações, limitado aos periódicos de fator de impacto médio e baixo, ausência de um quadro teórico explícito, e predomínio de estudos de caso.

Especificamente nos estudos sobre ciclos orçamentários, Philips (2016) e Mandon e Cazals (2018) realizaram estudo meta-analítico do tipo quantitativo. A partir de regressões de trabalhos anteriores, o primeiro estudo confirma a existência de movimentos em favor do aumento de gastos e da dívida e de queda de receitas e superávit fiscal, cuja magnitude é diferenciada de acordo com o nível local/regional ou nacional. Já o segundo trabalho, aponta para manipulação pelos gestores, porém com tendência regressiva ao longo do tempo e viés de exagerar o tamanho do PBC.

Além da introdução, este trabalho está estruturado em outras quatro seções. A segunda seção aborda o referencial teórico desenvolvido em torno da teoria dos ciclos políticos e a terceira seção descreve a metodologia utilizada para a pesquisa. A quarta seção trata da análise e discussão dos resultados, enquanto a quinta seção traz as considerações finais do trabalho desenvolvido.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A existência de ciclos políticos e sua influência sobre o desempenho econômico parece um consenso nas sociedades modernas, apesar de divergências quanto à forma e à intensidade desses ciclos. A noção de que aspectos políticos influenciam o desempenho da economia não é recente. Michal Kalecki, em 1943, publicou “Aspectos políticos do pleno emprego” em que buscou demonstrar que os resultados econômicos decorrem de fatores políticos, além da atuação governamental e de fatores econômicos endógenos. Foi a partir da década de 1970, contudo, com a popularização dos modelos baseados na Curva de Philips¹, que a maior parte da literatura teórica foi desenvolvida, particularmente pelas contribuições de William D. Nordhaus e Douglas A. Hibbs Jr. (Fialho, 1999).

¹ “A curva de Philips convencional descreve a existência de uma relação inversa entre inflação e desemprego. Do ponto de vista da política econômica, a curva de Philips mostra que taxas menores de desemprego podem ser alcançadas incorrendo-se em taxas mais elevadas de inflação. O inverso é também verdadeiro, isto é, uma política de combate à inflação implicaria em taxas de desemprego maiores” (Fialho, 1999, p.133).

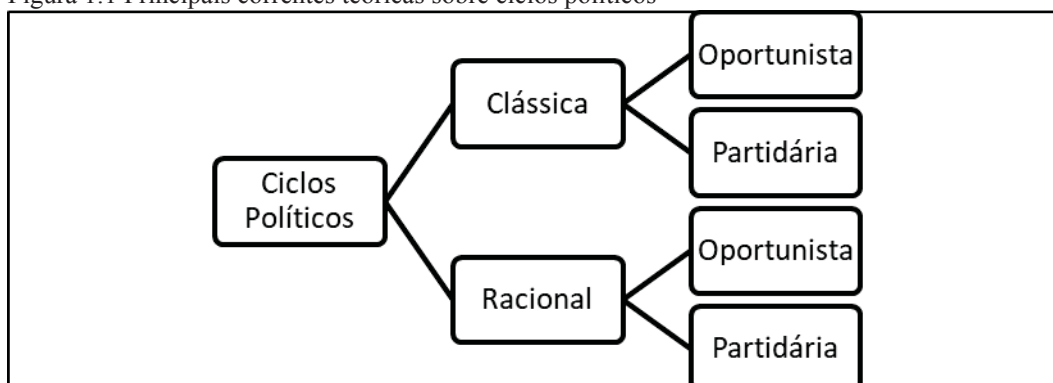
A corrente dos ciclos políticos constitui linha de pesquisa derivada da teoria da escolha pública (TEP). A partir dos conceitos de comportamento racional e do autointeresse dos agentes, a *public choice* aborda os processos políticos de decisão coletiva sobre os bens públicos, tais como efeitos de regras eleitorais, comportamento de grupos de interesse², partidos políticos e da burocracia, bem como os seus efeitos na economia. Dessa forma, as escolhas coletivas são resultado de embate entre preferências individuais, moderado por regras e procedimentos que determinam a relação entre participantes e a forma de chegar à decisão coletiva (Borsani, 2004).

Para a teoria econômica do comportamento eleitoral, políticos e eleitores agem de maneira racional. Enquanto os primeiros visam melhorar suas capacidades (renda, prestígio ou poder), manipulando políticas econômicas em benefício próprio, o eleitorado opta por políticos ou partidos que os favoreça de alguma forma (eleitor mediano). A decisão do voto dependerá do desempenho recente do governo e da variação de bem-estar em relação ao partido de oposição (Correia & Neduziak, 2017). Porém, os eleitores possuem informações limitadas sobre a ação governamental. Na maior parte do tempo, não possuem clareza sobre o que o governo está fazendo ou deveria fazer e desconhecem a relação entre as ações governamentais e os ganhos de utilidade (Downs, 1957). Essa incerteza restringe a capacidade de relacionar políticas com o que o eleitor julga ser o melhor para a sociedade. Por outro lado, o governo possui incentivos para divulgar informações que lhe sejam favoráveis e para obstruí-las, caso contrário.

A evolução da teoria originou os chamados modelos oportunistas (ou clássicos) e os modelos racionais, estes divididos ainda em modelos eleitorais e partidários, baseados na forma de incentivo existente (Sakurai & Gremaud, 2007). Uma sistematização das principais correntes é apresentada na Figura 1.1.

² “Um grupo de interesse, ou grupo de pressão, é um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo, com um ou mais interesses em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos. Os mais típicos exemplos de grupos de interesse são as organizações empresariais e os sindicatos. Mas também devem ser incluídas na lista as associações de profissionais (advogados, médicos, arquitetos, etc.), de funcionários públicos e de consumidores, os grupos em defesa dos animais e do meio ambiente, dos direitos da mulher, das minorias étnicas, dos homossexuais, os grupos a favor ou contra a proibição de venda de armas, etc.” (Borsani, 2004, p. 114)

Figura 1.1 Principais correntes teóricas sobre ciclos políticos



Fonte: Elaborado a partir de Fialho (1999), Sakurai e Gremaud (2007), Vasconcelos *et al.* (2013) e Guerra, Paixão e Leite Filho (2018).

As correntes oportunista clássica e partidária consideram a formação de expectativas adaptativas pelos eleitores, ou seja, os agentes desconhecem o funcionamento do sistema político e ignoram a relação entre inflação e desemprego (Fialho, 1999). Tem como principal referência a teoria dos ciclos políticos de negócios (*political business cycle*) de Nordhaus (1975), em que os políticos de maneira oportunista buscam aumentar as chances de recondução com estímulos à economia, gerando ciclos de inflação e desemprego. Com isso, pressupõe-se expectativas adaptativas dos eleitores³ formadas sem considerar toda a informação disponível, ajustando as previsões a cada período.

Nordhaus (1975), ao analisar se os agentes que competem à reeleição comportam-se de maneira oportunista, constatou que os governantes adotam medidas expansionistas em períodos pré-eleitorais (como a redução do desemprego) e, após o pleito, aplicam políticas macroeconômicas para reduzir o efeito inflacionário gerado. O modelo analisa o efeito do *trade-off* existente entre inflação e desemprego sobre o ciclo de negócios, chamado de Curva de Phillips, sendo que os eleitores possuem suas preferências definidas sobre ambos. Em períodos próximos das eleições, governantes incentivam a queda na taxa de desemprego, o que ocasiona aumento da inflação e, após o pleito, verifica-se um comportamento oposto, já que os efeitos expansionistas são eliminados pela contração na demanda, aumentando ainda mais a inflação, levando a um período recessivo (Fialho, 1999; Correia & Neduziak, 2017).

O modelo clássico pressupõe a existência de incentivos oportunistas do governante de maneira a aumentar a chance de reeleição, independentemente de ideologia partidária

³ A Teoria da Escolha Pública tem formalizado suas análises através do Teorema do Eleitor Mediano, segundo o qual o eleitor opta por uma quantidade que está na média das preferências do grupo de tal forma que o resultado de uma eleição majoritária será a representação do eleitor mediano. O teorema, aplicado às democracias representativas, ajuda a explicar por que candidatos ou partidos são eleitos quanto mais próximos da preferência da maioria e tendem a desenhar políticas de modo similar (Borsani, 2004).

(Sakurai & Gremaud, 2007) e baseia-se em quatro premissas comportamentais: (i) o objetivo dos partidos é atingir ou manter-se no poder e, para isso, intervêm na economia para maximizar votos; (ii) os resultados eleitorais dependem dos resultados econômicos; (iii) o governo pode gerar, por instrumentos de política pública, maior crescimento produtivo e diminuição do desemprego antes das eleições (sinalização); e (iv) os eleitores têm um comportamento eleitoral retrospectivo e míope, ou seja, possuem memória recente e preocupam-se com questões presentes (Borsani, 2004; Vasconcelos, Ferreira Júnior & Nogueira Junior, 2013).

A partir do final da década de 1970 e durante a década de 1980, iniciaram estudos que consideram as expectativas racionais também no comportamento dos eleitores, possibilitando novo enfoque à teoria dos ciclos políticos. A mudança no enfoque parte da ideia de que os eleitores, particularmente, possuem um comportamento racional, isso implica maior entendimento do ambiente político e econômico, o que resultaria em ajuste nas expectativas e anteciparia a existência de ciclos de longa duração (Fialho, 1999). Rogoff (1990) elaborou modelo em que governantes sinalizam ao eleitorado sua competência ao aumentar despesas públicas e transferências, e diminuir investimentos públicos, uma vez que os investimentos apenas se tornam visíveis em períodos posteriores.

A principal contribuição dessa vertente foi acrescentar a assimetria de informações entre eleitores e governantes e considerar-lhes a capacidade em gerir recursos de modo a sinalizar competência. Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), principais pesquisadores sobre ciclos baseados em expectativas racionais, apresentam que os ciclos políticos são ocasionados não apenas pela irracionalidade do agente, mas pelo ambiente de assimetria informacional entre agentes políticos e eleitores. Tais modelos consideram a existência dos ciclos econômicos como função do calendário eleitoral a partir da assimetria informacional entre *policy makers* e eleitores (Sakurai, 2009).

Dessa forma, e diferentemente do modelo de Nordhaus (1975), a manipulação deve ocorrer em variáveis fiscais, não em variáveis de emprego e inflação, uma vez que é mais fácil manipular o orçamento do que agregados macroeconômicos. Rogoff e Sibert (1988) analisam o ciclo político como modelo de equilíbrio por meio do controle de tributos, gastos do governo, déficits e oferta de moeda, uma vez que os governantes detêm informação sobre o desempenho de tais variáveis e buscam sinalizar ao eleitorado boa reputação ou competência (Correia & Neduziak, 2017). Nesse sentido, o governante sinaliza competência ao aumentar a emissão monetária e de serviços e transferências à população, enquanto diminui investimentos públicos e cobrança de impostos.

A permanência no ciclo ocorre, então, por problema de assimetria de informação temporária sobre a competência do governante, que só pode ser atestada pelos eleitores com certa defasagem de tempo. Isso incentiva os governantes a realizar manobras oportunistas em períodos pré-eleitorais e de modo a sinalizar melhor desempenho, como aumento de transferências e de políticas públicas visíveis, como saúde e educação, assim como redução de tributos ou de preços regulados (Vasconcelos *et al.*, 2013).

A outra vertente corresponde aos modelos classificados como ciclos partidários, desenvolvida ao final da década de 1970 por Hibbs Jr. e que se baseia na motivação de partidos em obter o poder com o objetivo de implementar as suas políticas. Hibbs Jr. (1977) introduziu a ideia de viés ideológico, no qual o comportamento dos políticos não é oportunista por natureza, mas sim ideológico. Assim, os ciclos na política macroeconômica, do *trade-off* entre inflação e desemprego, ocorrem pela alternância de poder entre partidos de diferentes ideologias.

A corrente dos ciclos partidários (*partisan theory*) tem como base expectativas adaptativas do eleitor, mas introduzem o viés ideológico de cada partido para as políticas. O ciclo partidário colocou em questão as propostas de Nordhaus (1975), uma vez que considera a capacidade preditiva dos eleitores, cujas expectativas variam de acordo com o contexto socioeconômico. Desta forma, a principal diferença entre essas duas principais vertentes está no comportamento dos eleitores, conforme (Sakurai, 2005, p. 301):

A principal diferença entre os modelos tradicionais de ciclos eleitorais dos modelos de ciclos eleitorais racionais está no comportamento dos eleitores. A primeira abordagem pressupõe que os eleitores desconhecem tanto a forma como de que maneira o sistema econômico funciona quanto os incentivos políticos existentes para a classe dos governantes. Desta forma, governantes que manipulassem com êxito os instrumentos disponíveis obteriam maiores probabilidades de permanência no poder. Por outro lado, a segunda abordagem considera indivíduos que têm pleno conhecimento do funcionamento do sistema econômico, mas devido à existência de informação assimétrica ou imperfeita, não possuem conhecimento pleno a respeito da conduta da classe política.

Para Sakurai (2009, p.41), essa segunda abordagem considera que “os partidos políticos apresentariam preferências diferentes em relação à conduta de suas respectivas políticas econômicas e, assim, existiria um comportamento distinto da economia em função de uma consistência ideológica por parte dos partidos políticos”. Dessa forma, partidos de esquerda (ou “progressistas”) possuem maior aversão ao desemprego, por possuírem base eleitoral junto às classes trabalhadoras, enquanto partidos de direita (ou “conservadores”)

possuem maior aversão à inflação. Já governos de centro têm preferência pela estabilidade de preços e expansão econômica (Fialho, 1999).

O primeiro modelo reconhece a existência de assimetria de informação entre eleitores e governo e uma capacidade de sinalização de competência dos governos por meio de políticas que visam obter resultados favoráveis. Nesse sentido, a recondução ao cargo está relacionada a bons resultados de governo. Consideram também a formação de expectativas racionais na tomada de decisão, em que os eleitores não podem ser enganados sistematicamente, pois conseguem discernir entre o ambiente político e econômico e se antecipam às manipulações oportunistas. Dessa forma, somente gestores competentes conseguem gerar os impulsos fiscais capazes de aumentar a chance de recondução. O resultado são ciclos mais curtos e menos frequentes (Vasconcelos *et al.*, 2013).

Na variação para o ciclo orçamentário, os gestores utilizam a política de tributação e de gastos para estimular a economia, com expectativa de aumentar suas chances de reeleição ou a perpetuação do grupo político. O chamado ciclo político-orçamentário constitui uma flutuação periódica e regular nas políticas fiscais do governo induzidas pelo ciclo de eleições, formada geralmente por variações de volume, composição, o equilíbrio entre receitas e despesas e dos níveis da dívida (Alt & Rose, 2007). Corroboram nesse sentido Veiga e Veiga (2007) ao indicar que os ciclos políticos ocorrem, principalmente, na composição de gastos públicos e em gastos mais perceptíveis pelos eleitores, capazes de sinalizar competência do gestor público no curto prazo.

Analisando os modelos teóricos de PBC, podem-se distinguir três gerações de estudos. A primeira, a partir da pesquisa de Norhaus (1975), enfatiza a intenção do governante em se manter no poder pelo instrumento da reeleição ao utilizar a maximização da parcela de votos válidos no próximo pleito. A segunda geração de modelos, a partir de Rogoff e Sibert (1988) principalmente, formam os chamados modelos de seleção adversa, baseados no papel da assimetria de informação temporária entre agente (eleitores) e principal (político) e na sinalização de competência do gestor por meio da política fiscal. Já a terceira geração dedicam a análise do PBC como um problema de risco moral, quando o governo em exercício pode usar da política como uma ação oculta, em substituição da sinalização de competência (Mink & de Haan, 2006). A literatura empírica sobre ciclos políticos tem observado o fenômeno mais frequentemente em países em processo de desenvolvimento (Alt & Lassen, 2006; Shi & Svensson, 2006; Streb & Torrens, 2013).

3. PROCEDIMENTO DE PESQUISA

Com o objetivo de avaliar a produção científica sobre ciclos político-orçamentários, o estudo propõe a realização de uma revisão sistemática utilizando o método qualitativo. A revisão sistemática é a pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema e caracteriza-se pelo emprego de metodologia com rigor científico e maior transparência, com finalidade de minimizar o viés do pesquisador (Denyer & Tranfield, 2009). As revisões da literatura têm por objetivo concentrar resultados de diversos estudos em um único trabalho, delimitando a fronteira do conhecimento, e são importantes dada a quantidade de informações produzidas em diversas áreas (Figueiredo Filho, Paranhos, Silva Júnior, Rocha & Alves, 2014).

Para Petticrew e Roberts (2005), revisão sistemática corresponde ao método de avaliar criticamente e sintetizar de forma abrangente estudos relevantes sobre determinado tópico e busca reconciliar evidências para informar políticas e práticas. Tais estudos possuem particular importância em situações de incerteza sobre evidências de determinado fenômeno. Apesar de não indicar robustez sobre o efeito da intervenção como o caso de estudos de revisão quantitativa ou meta-análise, métodos qualitativos por comparação fornecem informações mais detalhadas e valiosas sobre significados e o processo de produção científica.

As pesquisas que buscam fundamentar determinado tema com a utilização de bases bibliográficas, podem ser categorizadas em revisão narrativa ou revisão bibliográfica sistemática (Botelho, Cunha, & Macedo, 2011). Na primeira, a pesquisa almeja descrever o estado da arte de determinado tema, consistindo em análise da literatura e interpretação pessoal do pesquisador sem definir procedimentos ou critérios utilizados na avaliação e seleção dos trabalhos. Já os estudos que utilizam revisão sistemática visam tirar conclusões a partir de evidências obtidas de outros trabalhos e são conduzidos com metodologia claramente definida e reproduzível. Definiu-se como opção metodológica a revisão integrativa, que busca realizar “a síntese e análise do conhecimento científico já produzido sobre o tema investigado” (Botelho *et al.*, 2011, p. 133). As etapas para realização da revisão sistemática são descritas na Tabela 1.1.

Tabela 1.1 Etapas da revisão integrativa

1ª Etapa	Identificação do tema e seleção da questão de pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definição do problema ▪ Formulação de uma estratégia de pesquisa ▪ Definição da estratégia de busca ▪ Definição dos descritores ▪ Definição das bases de dados
2ª Etapa	Estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso das bases de dados ▪ Busca dos estudos com base nos critérios de inclusão e exclusão
3ª Etapa	Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leitura do resumo, palavra-chave e título das publicações ▪ Organização dos estudos pré-selecionados ▪ Identificação dos estudos selecionados
4ª Etapa	Categorização dos estudos selecionados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboração e uso da Matriz de síntese ▪ Categorização e análise das informações ▪ Formação de biblioteca individual ▪ Análise crítica dos estudos selecionados
5ª Etapa	Análise e interpretação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussão dos resultados
6ª Etapa	Apresentação da revisão/síntese do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de um documento que descreva detalhadamente a revisão ▪ Propostas para estudos futuros

Fonte: Botelho, Cunha e Macedo (2011, p.129).

O objeto de análise corresponde aos artigos científicos publicados em periódicos sobre o tema definido. O primeiro passo foi o levantamento bibliográfico a fim de selecionar a amostra da produção. Para tal, buscaram-se os termos “*political budget cycle*” e “*electoral budget cycle*” constantes no título e no resumo na base de dados *Scopus*, e utilizando-se os operadores booleanos “AND” e “OR”. As buscas ocorreram em setembro de 2018 e restringiram-se a artigos publicados a partir de 1990, ano em que o primeiro artigo foi publicado, até o ano de 2017.

A amostra inicial foi composta por 52 artigos de 34 periódicos. Para determinar os estudos mais relevantes sobre o tema, definiu-se como critério de inclusão os estudos empíricos disponíveis em periódicos ranqueados entre os 1º. e 2º. quartis do CiteScore da base *Scopus* dentro das áreas temáticas de Administração Pública, Ciências Políticas, Economia e Sociologia. Tal critério buscou minimizar possíveis efeitos de viés de publicação (Petticrew & Roberts, 2005). Não foram consideradas revisões de literatura ou meta-análises, nem estudos teóricos ou com objetivo principal de desenvolver modelo analítico sobre o tema.

De 34 periódicos excluíram-se 12 que não constavam ou estavam fora dos primeiros quartis do ranqueamento do CiteScore, o que resultou em 39 artigos de 22 periódicos. Um artigo não estava disponível para *download* nas bases pesquisadas e no site do periódico, e outro não abordava o tema em questão diretamente. Outros nove foram excluídos da amostra, oito por tratarem do desenvolvimento de modelos teóricos para mensurar ciclos político-orçamentários,

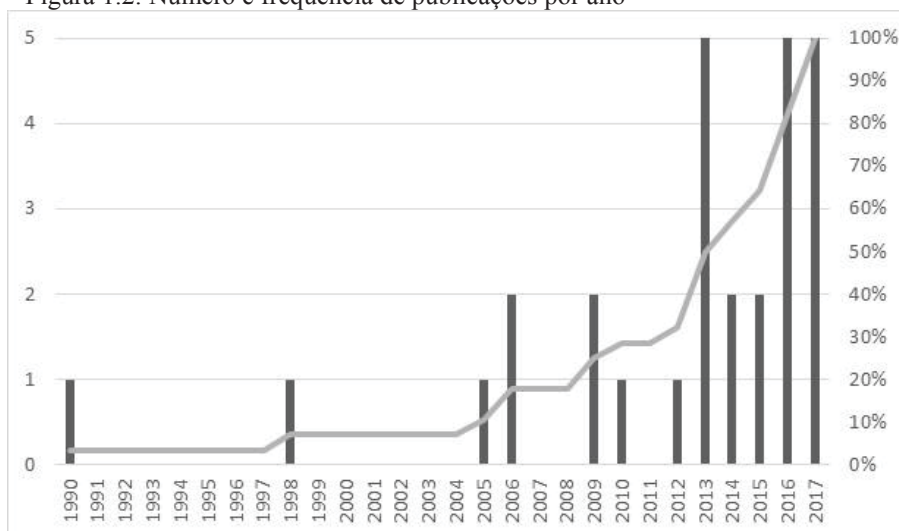
e um por utilizar metodologia de meta-análise de estudos anteriores. Dessa forma, a amostra final foi composta por 28 artigos disponíveis em 18 periódicos.

Após acesso aos artigos, foi realizada leitura da introdução, metodologia, resultados e conclusão para criação de categorias analíticas dos elementos principais. A estratégia de criação de categorias analíticas em revisão sistemática visa elaborar uma síntese dos estudos e ordenar a discussão dos achados. Na seção a seguir, serão analisadas a descrição da amostra de estudos e a revisão sistemática após categorização.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a análise, utilizaram-se técnicas bibliométricas descritivas, tais como quantidade de artigos produzidos por ano, periódico e autor, e número de citações para avaliar a relevância para a área de conhecimento. Na primeira etapa, foram analisados 28 artigos da amostra publicados no período disponível de 1990 a 2017, resultando em uma média de um estudo por ano. A Figura 1.2 ilustra o número e frequência cumulativa de publicações por ano. Nota-se que, para a amostra selecionada, os primeiros estudos sobre ciclos orçamentários foram realizados em 1990 e 1998, e a partir do ano de 2012 passou-se a uma maior consistência na publicação do tema, com média de 3,3 artigos por ano. Pode-se observar um aumento no número de estudos ao longo do tempo, com destaque para os anos de 2013, 2016 e 2017, com cinco artigos cada.

Figura 1.2. Número e frequência de publicações por ano



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Os estudos foram coletados a partir de 18 periódicos, entre os mais profícuos estão o *Public Choice* e o *European Journal of Political Economy*. Observa-se que sete periódicos tiveram mais de uma vinculação no período e concentraram cerca de 60% dos artigos e das citações em outros trabalhos. Por outro lado, outros 11 periódicos publicaram apenas um estudo sobre o tema no período (Tabela 1.2).

Tabela 1.2. Periódicos por número e frequência de publicações e de citações totais

Periódico	Fator de Impacto		Publicações		Citações	
	CiteScore	SJR	<i>f</i>	<i>f</i> %	<i>f</i>	<i>f</i> %
Public Choice	1.07	0.991	4	14.3%	172	18.4%
European Journal of Political Economy	1.65	1.176	3	25.0%	26	21.1%
Journal of Public Economics	2.39	3.440	2	32.1%	272	50.2%
European Union Politics	2.33	2.156	2	39.3%	43	54.7%
Kyklos	1.32	0.729	2	46.4%	33	58.3%
Economics Letters	0.77	0.738	2	53.6%	27	61.2%
Electoral Studies	1.37	1.300	2	60.7%	1	61.3%
Journal of Monetary Economics	2.23	7.204	1	64.3%	253	88.3%
American Journal of Political Science	5.40	8.595	1	67.9%	68	95.5%
Swiss Political Science Review	0.71	0.535	1	71.4%	12	96.8%
European Economic Review	1.83	2.277	1	75.0%	7	97.5%
Governance	3.41	3.000	1	78.6%	7	98.3%
Public Budgeting & Finance	0.94	0.405	1	82.1%	6	98.9%
International Tax and Public Finance	1.03	0.710	1	85.7%	5	99.5%
Legislative Studies Quarterly	1.25	2.215	1	89.3%	5	100.0%
European Political Science Review	2.14	1.816	1	92.9%	0	100.0%
Journal of Common Market Studies	2.65	1.873	1	96.4%	0	100.0%
Studies in Comparative International Development	1.29	1.073	1	100.0%	0	100.0%

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Os artigos coletados na amostra receberam, ao todo, 937 citações (até setembro de 2018), sendo que apenas três não tiveram nenhuma menção. Os trabalhos mais citados foram Shi e Svensson (2006) e Brender e Drazen (2005), com mais de 250 citações cada (Tabela 1.3).

Tabela 1.3. Artigos mais citados

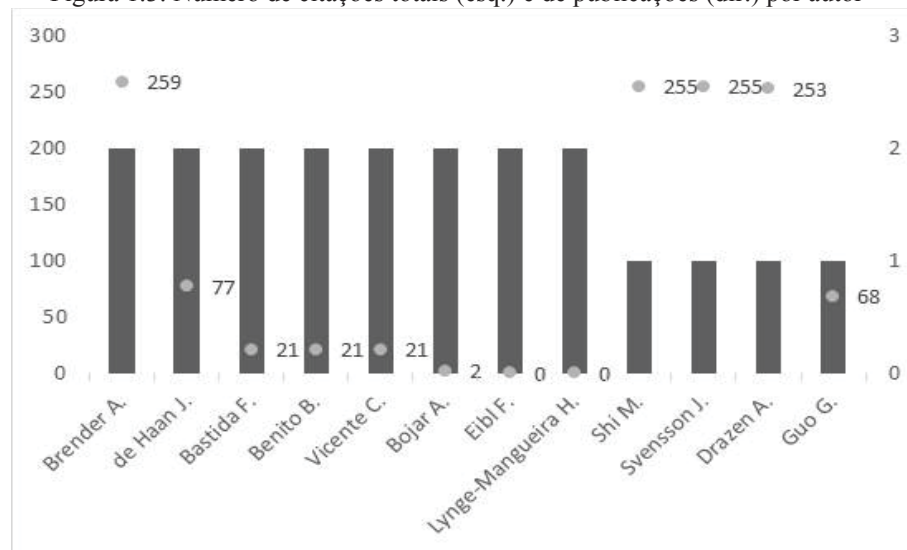
Referência	Título	Citações
Shi & Svensson, 2006	Political budget cycles: Do they differ across countries and why?	255
Brender & Drazen, 2005	Political budget cycles in new versus established democracies	253
Guo, 2009	China's local political budget cycles	68
Schneider, 2010	Fighting with one hand tied behind the back: Political budget cycles in the West German states	50
Reid, 1998	Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments	46
Mink & de Haan.	Are there political budget cycles in the Euro area?	41
Efthyvoulou, 2012	Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures	40
Klomp & de Haan, 2013	Political budget cycles and election outcomes	36
Sjahrir, Kis-Katos & Schulze, 2013	Political budget cycles in Indonesia at the district level	26
Streb, Lema & Torrens, 2009	Checks and balances on political budget cycles: Cross-country evidence	24

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Foram identificados 46 pesquisadores. Dez estudos foram realizados por um único autor, enquanto apenas um teve o número máximo de quatro autores. A frequência mais comum foi de dois autores por artigo. Apenas oito autores tiveram mais de uma publicação. Por outro lado, nota-se baixa continuidade dos autores sobre o tema, visto que 38 autores (82,6%) publicaram apenas uma vez no período. O indicador confirma o pressuposto da Lei de Lotka de produtividade bibliométrica, segundo o qual 60% dos autores publicam apenas um artigo sobre o tema.

Os autores com mais de uma publicação foram: Adi Brender (Bank of Israel), Jakob de Haan (University of Groningen), Francisco J. Bastida (Universidad de Murcia), Bernardino Benito (Universidad de Murcia), Cristina Vicente (Universidad de Murcia), Abel Bojar (London School of Economics and Political Science), Ferdinand Eibl (King's College) e Halfdan Lynge-Mangueira (University of Oxford). Destaca-se, ainda, nessa lista a presença dos pesquisadores Fabio Klein e Sergio Sakurai, com uma publicação conjunta e 14 citações.

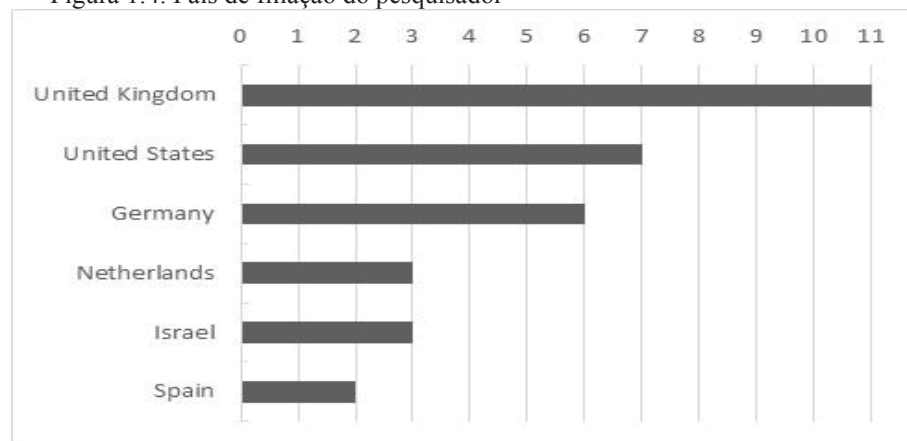
Figura 1.3. Número de citações totais (esq.) e de publicações (dir.) por autor



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em relação ao país de filiação dos autores, considerando autoria e coautoria, nota-se predominância do Reino Unido, da Alemanha e dos Estados Unidos da América, que juntos tiveram 25 artigos publicados. Argentina, Brasil, Canadá, China, Grécia e Portugal aparecem na sequência com uma filiação cada.

Figura 1.4. País de filiação do pesquisador



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

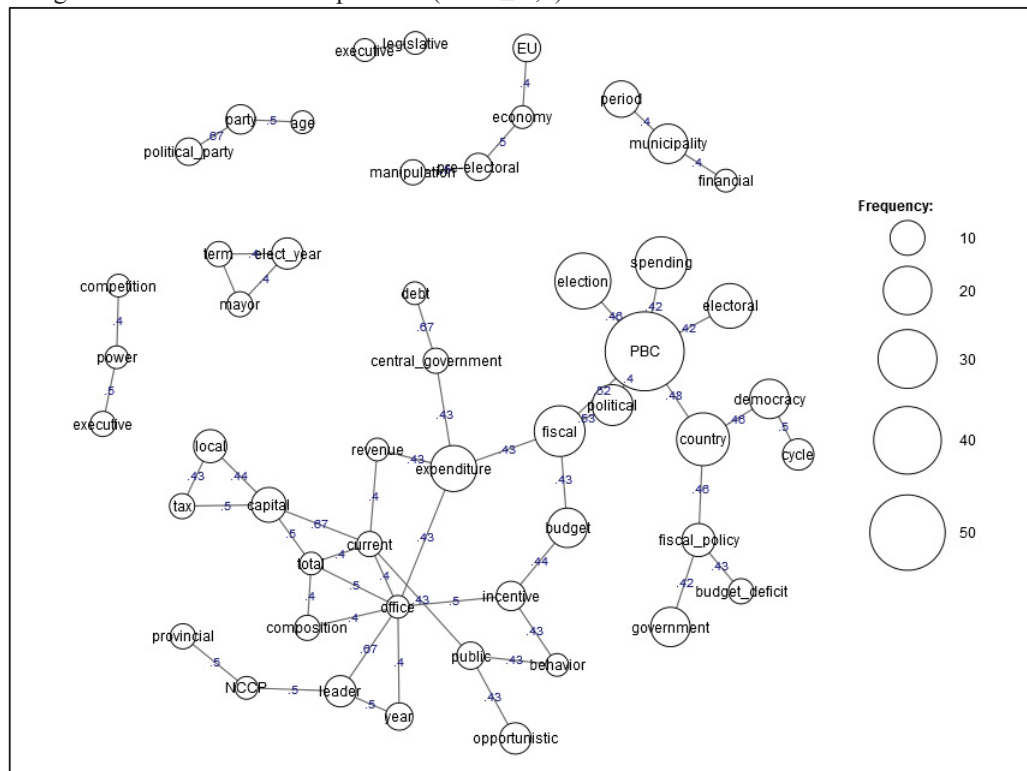
Quanto ao nível de análise dos estudos, considerando a análise dos governos nacional, regional e local, treze estudos avaliaram ciclos no governo central, seguido por nove estudos em plano municipal e outros quatro sobre governos regionais. Um estudo avaliou o nível individual dos eleitores, enquanto outro abordou a existência de ciclos orçamentários nos bairros metropolitanos de Londres (Reino Unido). Da mesma forma que Lyrio *et al.* (2018), nos estudos sobre transparência, *accountability* e corrupção, nota-se que os estudos de

Considerando o objetivo central do estudo, buscou-se categorizar os resultados das pesquisas e elaborar uma matriz de síntese dos estudos, de maneira a identificar principais periódicos, autores e resultados obtidos pelas pesquisas selecionadas. A matriz com a descrição dos aspectos metodológicos envolvidos, objetivo central e principais achados é apresentada no Apêndice A. Buscou-se construir categorias de análise que sintetizassem as pesquisas, e, complementarmente, foram realizadas análises de correspondência, multidimensional de escala, de *cluster*, e de coocorrência de palavras com auxílio do pacote KH Coder. O método de distância de Jaccard foi utilizado para o cálculo do coeficiente de similaridade.

A Figura 1.7 ilustra o escalonamento multidimensional (MDS), que busca identificar similaridades por meio de medida de distância. O diâmetro dos círculos relaciona-se com a frequência de palavras. A medida de ajuste foi de 0.148, considerada como razoável. Dessa forma, foram identificados três agrupamentos principais. Os resultados apresentados permitem melhor entendimento das conexões entre autores e conceitos empregados. O *core* da literatura científica foi representado pelo agrupamento 1, mostrando como centrais os termos “PBC”, “eleições” (eleitoral) e “política fiscal”. Identifica-se, respectivamente, os termos “país”, “democracia”/“democrático” e “governo”, além de variáveis políticas como “competição” e características partidárias e “institucional”.

Com foco nos estudos locais, o agrupamento 2 identifica similaridade dos termos “gastos” e “orçamento”, seguido de “reeleição”, “político”/“gestor”, “incentivo”, “composição” e “manipulação”. Na mesma linha, no *cluster* 3 surgem principalmente termos relacionados à composição de gastos públicos (corrente e de capital), “déficit” e “receitas tributárias”.

Figura 1.8. Coocorrência de palavras (coef. $\geq 0,4$)



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Quanto à análise crítica dos estudos, a partir da análise do discurso dos artigos, foram identificadas duas categorias principais. A primeira trata do fenômeno do PBC como voltado para um contexto de análise. Nesse sentido, os estudos sobre ciclos políticos focaram na análise dos incentivos para manipular a política fiscal, visando a interesses políticos e outros determinantes político-institucionais (de Haan & Klomp, 2013). Segundo Alt e Rose (2009), essa corrente tem sido mais recente e entendida como uma junção das teorias partidárias e oportunistas, voltada para análise da heterogeneidade e das circunstâncias em que ocorrem os ciclos. Esses autores consideram duas características principais da condicionalidade do PBC: (i) instituições políticas e características do eleitorado; e (ii) proximidade e expectativa nas eleições. Como resultado, foram identificados fatores ligados à qualidade das instituições, forma de governo e idade da democracia, transparência, nível de desenvolvimento econômico, e características informacionais dos eleitores.

Diversos estudos confirmam que os ciclos decorrem do ambiente político-institucional. Shi e Svensson (2006) concluem que o PBC é mais provável em países em desenvolvimento, nos quais níveis de corrupção e de eleitores informados incentivam gestores públicos a expropriarem recursos para benefícios privados ou tornam as manipulações ineficazes. Brender e Drazen (2005) e Hanusch e Keefer (2014) corroboram o argumento de

que a experiência democrática e política e informações sobre a política econômica diminuem a chance dos eleitores “caírem no truque” de fazer a economia parecer melhor antes das eleições. Ademmer e Draher (2016) e Veiga, Veiga e Morozumi (2017) analisaram a parcela de eleitores informados utilizando como *proxy* o acesso à mídia livre entre os países.

Por outro lado, Klomp e de Haan (2013) apontam que a política fiscal é fortemente afetada pela proximidade das eleições, mas os ciclos orçamentários ocorrem de maneira indistinta, incluindo as democracias mais jovens e as estabelecidas. Nesse aspecto, a manipulação pode funcionar quando eleitores não possuem informações necessárias para realizar inferências, bem como capacidade de processar essas informações corretamente. A ideologia é outro elemento usualmente levado em consideração no comportamento das despesas, principalmente, porém com diferentes resultados.

A segunda categoria principal aborda PBC como problema de risco moral em que importam as regras eleitorais, fiscais e o equilíbrio entre os poderes. Nessa perspectiva, tratou-se de estudos sobre o controle fiscal, controle horizontal e vertical. Um fator institucional que pode influenciar os ciclos eleitorais é a existência de regras fiscais, geralmente de limite de déficit (Alt & Rose, 2007). A importância de regras fiscais foi analisada por Mink e de Haan (2006) no contexto europeu do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, a regra não coibiu completamente as práticas políticas expansivas antes das eleições.

Em contexto mais específico, Benito, Bastida e Vicente (2013) avaliaram como a “*Budgetary Stability Law*” afetou os ciclos eleitorais nos municípios espanhóis. Os resultados indicam que a adoção do instrumento mudou a forma de gerenciar os déficits, que ficou restrito aos anos de eleições locais. As regras eleitorais dizem respeito à forma de eleição dos governantes e à periodicidade. Segundo Nakaguma e Bender (2010), os modelos de controle eleitoral partem da premissa de que os governantes são oportunistas (*rent seeking*) e analisam as eleições como um instrumento de controle à disposição dos eleitores. Nesse sentido, as diferenças entre nações com sistemas parlamentar e presidencial desempenham importante papel⁴. A diferença entre eleições diretas e indiretas na Indonésia, por exemplo, foi analisada por Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2013) e indica que o PBC ocorre nas eleições diretas para representante.

⁴ Os sistemas presidenciais são caracterizados por eleições separadas e diretas para os poderes executivo e legislativo, enquanto sistemas parlamentaristas, o poder executivo é constituído indiretamente pela legislatura. O resultado é que a barganha entre coalizões legislativas no parlamento torna este sistema mais dispendioso. Já no sistema presidencialista, os legisladores têm incentivo mais fraco para se unir e votar ao longo de linhas partidárias ou de coalizão (de Haan & Klomp, 2013).

A expectativa de reeleição também foi analisada por Sjahrir *et al.* (2013), Klein e Sakurai (2015) e Chortareas, Logothetis e Papandreou (2016). A limitação de mandato foi o objetivo principal de Klein e Sakurai (2015) e Chortareas *et al.* (2016). Os estudos realizados em nível local para o Brasil e para a Grécia, respectivamente, evidenciaram que governantes que concorrem à reeleição ajustam a composição do orçamento favorecendo despesas correntes e investimentos. Para Alt e Rose (2007), o instituto do limite de mandato (*term limits*) busca enfraquecer o incentivo individual, mas fortalece a motivação coletiva do partido.

A *accountability* horizontal é definida como a mútua fiscalização entre os Poderes (mecanismo de *checks and balances*) por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e pela existência de agências estatais com poder e capacidade para supervisionar, avaliar e punir agentes e agências (O'Donnell, 1998; Rocha, 2011). Tais mecanismos foram investigados por Streb, Lema e Torrens (2009), Wehner (2013) e Baskaran, Brender, Blesse e Reingewertz (2016). Segundo esses autores, as diferenças de efetividade dos sistemas de freios e contrapesos pode ajudar a explicar outros estudos que notaram ciclos eleitorais predominantes em países não desenvolvidos e nas democracias recentes (Streb *et al.*, 2009).

Wehner (2013), diferentemente dos demais pesquisadores, analisou o ciclo eleitoral nas decisões legislativas. O autor encontrou indícios de alterações sistemáticas nas propostas orçamentárias do executivo de modo a acompanhar o calendário eleitoral, evidenciando comportamento mais esbanjador no período que antecede o pleito. Tal comportamento justificase pela rigidez orçamentária, contudo foi atenuado com reformas gerenciais que dificultaram o aumento de gastos. Por fim, Baskaran *et al.* (2016) examinaram ainda a influência da descentralização fiscal e do controle externo sobre a política local. O monitoramento do Poder Executivo sobre as finanças públicas locais, representado pela nomeação de contadores externos, atenuou o efeito do PBC em localidades israelenses.

5. CONSIDERAÇÕES

A teoria cumpre papel fundamental no processo de geração de conhecimento científico, bem como no de sistematizar e organizar o conhecimento sobre a realidade (Martins, 2005). Conhecer o estado da arte de determinado ramo do conhecimento torna-se relevante para vislumbrar o estágio atual e histórico do conhecimento e aspectos que necessitam ser desenvolvidos.

O presente capítulo buscou contribuir para a caracterização do conhecimento acumulado sobre o tema dos ciclos político-orçamentários em diversas esferas do governo. Para tanto, foram analisadas a produção científica levantada a partir de análise bibliométrica e a revisão sistemática da literatura. Após coleta, seleção e análise dos estudos, notou-se uma diversidade de autores e instituições de ensino e pesquisa. Buscou-se enfatizar questões centrais, aspectos metodológicos e resultados.

Afinal, para que apontam os estudos sobre ciclo político-orçamentário? Os estudos apresentaram um viés positivista, voltado à explicação dos determinantes e de seus *outputs*. Considera-se que a literatura recente sobre ciclos político-orçamentários concentrou estudos na identificação de fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno. A pesquisa identificou ainda um núcleo identitário da teoria. Conforme Alt e Rose (2007), duas características têm predominado no pensamento contemporâneo sobre características contextuais do PBC. Uma aborda aspectos da expectativa e proximidade temporal das eleições, enquanto outra trata das instituições políticas e características dos eleitores.

Em consequência do critério de inclusão de artigos empíricos para a revisão, todos os estudos selecionados utilizaram método quantitativo para análise. Outro aspecto importante é o chamado viés de publicação. Segundo Petticrew e Roberts (2005), esse viés trata do comportamento de periódicos mais qualificados em vincular estudos com resultados positivos e significativos estatisticamente. Os artigos empíricos selecionados apresentaram resultados positivos e confirmam o efeito de ciclos políticos sobre as variáveis fiscais, mesmo com diferenças de efeito ou de tamanho. Tal efeito corrobora o estudo de Philips (2016), enquanto confronta o estudo de Mandon e Cazals (2018).

A pesquisa limitou-se à seleção de artigos científicos publicados em uma única base de dados, uma vez que não tinha por objetivo obter uma amostra representativa de trabalhos na área, o que também resultou na leitura de estudos apenas em língua inglesa. Notou-se escassez de trabalhos e autores nacionais nas pesquisas selecionadas. Assim, o estudo abre caminho para reflexões mais aprofundadas sobre a teoria dos ciclos políticos e orçamentários, a triangulação com outras teorias, bem como a revisão em outras bases ou voltada para os estudos nacionais. Tais limitações da pesquisa são aqui sugeridas como oportunidades de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

- Ademmer, E., & Dreher, F. (2016). Constraining Political Budget Cycles: Media Strength and Fiscal Institutions in the Enlarged EU. *Journal of Commom Market Studies*, 54(3), 508–524.
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science*, 50(3), 530–550.
- Alt, J. E., & Rose, S. (2007). Context-Conditional Political Budget Cycles. In C. Boix & S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições.
- Baskaran, T., Brender, A., Blesse, S., & Reingewertz, Y. (2016). Revenue decentralization, central oversight and the political budget cycle: Evidence from Israel. *European Journal of Political Economy*, 42, 1–16.
- Benito, B., Bastida, F., & Vicente, C. (2013). Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules. *Kyklos*, 66(4), 467–496.
- Borsani, H.. (2004). Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In.: Arvate, P. R., Biderman, C. (2004). *Economia do Setor Público*. (10^a. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Botelho, L. L. R., Cunha, C. C. D. A., & Macedo, M. (2011). O Método Da Revisão Integrativa Nos Estudos Organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 5(11), 1–16.
- Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271–1295.
- Castro, M. M. M (1997). O comportamento eleitoral no Brasil: diagnóstico e interpretações. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, 1(1), 126-168.
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1–13.
- Correia, F. M., & Neduziak, L. C. R. (2017). Crescimento econômico e ciclo político orçamentário: uma análise para os Estados brasileiros. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 1(36), 60–77.
- de Haan, J., & Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: A review of recent evidence. *Public Choice*, 157(3–4), 387–410.
- Denyer, D., & Tranfield, D. (2009). Producing a Systematic Review. In Buchanan (Ed.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150.

- Fialho, T. M. M. (1999). Ciclos Políticos uma resenha. *Revista de Economia Política*, 19(2).
- Figueiredo Filho, D. B., Paranhos, R., Silva, J. A. da, Rocha, E. C. da, & Alves, D. P. (2014). O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? *Teoria e Pesquisa*, 23(2), 205–228.
- Garmann, S. (2017). Political budget cycles and fiscally conservative voters. *Economics Letters*, 155, 72–75.
- Guerra, D., Paixão, A. N. da, & Leite Filho, P. A. M. (2018). Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. *Dados*, 61(3), 695–734.
- Hanusch, M., & Keefer, P. (2014). Younger parties, bigger spenders? Party age and political budget cycles. *European Economic Review*, 72, 1–18.
- Hbbs Jr., D. A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71(4), 1467–1487.
- Imbeau, L. M., Petry, F., & Lamari, M. (2001). Left-Right Party Ideology and Government Policies. *European Journal of Political Research*, 40, 1–29.
- Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: Evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21–36.
- Klomp, J., & de Haan, J. (2013). Political budget cycles and election outcomes. *Public Choice*, 157, 245–267.
- Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., & Taliani, E. T. C. (2018). Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. *Public Integrity*, 20, 512–533.
- Mandon, P., & Cazals, A. (2019). Political budget cycles: manipulation by leaders versus manipulation by researchers? Evidence from a meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 274–308.
- Medeiros, A. K. de, Crantschaninov, T. I., & Silva, F. C. da. (2013). Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745–775.
- Mink, M., & de Haan, J. (2006). Are there Political Budget Cycles in the Euro Area? *European Union Politics*, 7(2), 191–211.
- Nakaguma, M. Y., & Bender, S. (2006). A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, 10, 377–397.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business. *Review of Economic Studies*, 42(2), 169–190.

- Pacheco, R. S. (2003). Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 63–71.
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences: a practical guide*. Blackwell Publishing.
- Philips, A. Q. (2016). Seeing the forest through the trees: a meta-analysis of political budget cycles. *Public Choice*, 168(3), 313–341.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The Accounting Review*, 80(1), 21–36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1–16.
- Sakurai, S. N. (2005). Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. *Estudos Econômicos*, 35(2), 297–315.
- Sakurai, S. N. (2009). Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 - 2005 via Dados em Pannel. *Estudos Avançados*, 39(1), 39–58.
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political Business Cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). *Economia Aplicada*, (11), 27–54.
- Schneider, C. J. (2010). Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states. *Public Choice*, 142, 125–150.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342–345.
- Streb, J. M., Lema, D., & Torrens, G. (2009). Checks and Balances on Political Budget Cycles: Cross-Country Evidence. *Kyklos*, 62(3), 426–447.
- Streb, J. M., & Torrens, G. (2013). Making rules credible: divided government and political budget cycles. *Public Choice*, 156, 703–722.
- Vasconcelos, R. D. de, Ferreira Júnior, S., & Nogueira Junior, R. P. (2013). A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. *Economia Aplicada*, 17(3), 325–354.
- Veiga, F. J., Veiga, L. G., & Morozumi, A. (2017). Political budget cycles and media freedom. *Electoral Studies*, 45, 88–99.
- Wehner, J. (2013). Electoral Budget Cycles in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, (November).

APÊNDICE A – ARTIGOS ANALISADOS NA REVISÃO SISTEMÁTICA

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
Kalchheim & Rozevitch, 1990	Local	40 municípios e 120 conselhos locais (Israel)	1971-1985	Resultado orçamentário (déficit)	Analisar o ciclo de déficit orçamentário em eleições parlamentares e locais.	Déficits orçamentários aumentam em períodos de eleições para os governos locais e para o legislativo.
Reid, 1998	Regional	10 províncias (Canadá)	1962-1992	Receitas, despesas e transferências	Testar a existência de ciclo e de manipulação orçamentária sobre o desempenho e a política fiscal.	Em períodos eleitorais, ocorre aumentos mais acentuados das despesas de transferências e investimentos.
Brender & Drazen, 2005	Nacional	68 países democráticos	1960-2001	Resultado orçamentário, receitas totais e despesas orçamentárias totais	Analisar o PBC como efeito direcionado pela experiência democrática.	Em "novas democracias", o déficit em ano eleitoral e as variações de gastos são sensivelmente maiores, enquanto o déficit não é significativamente diferente em uma democracia estabelecida. Tal resultado pode ser explicado por uma inexperience política ou falta de informação ao eleitorado.
Shi & Svensson, 2006	Nacional	85 países	1975-1995	Resultado orçamentário	Examinar a relação entre eleições e política fiscal.	O tamanho do efeito dos ciclos-orçamentários é maior em países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos.
Mink & de Haan, 2006	Nacional	12 países (União Europeia)	1999-2004	Resultado orçamentário	Examinar a existência de PBC sob a influência de regras fiscais.	Regras mais rígidas (União Europeia) não impediu políticas expansionistas antes das eleições.
Guo, 2009	Local	8.941 (China)	1997-2002	Despesas per capita	Testar a hipótese de PBC em regimes autoritários de governo (sem incentivo eleitoral)	Mesmo na ausência de competição eleitoral, líderes locais possuem capacidade e incentivo para manipular os gastos em períodos específicos visando prosperar no cargo

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
Streb, Lema & Torrens, 2009	Nacio	67 países democráticos	1960-2001	Resultado orçamentário	Investigar a moderação dos sistemas de freios e contrapesos sobre o PBC em países com maior conformidade com a lei.	Controlando os sistemas institucionais de freios e contrapesos e a discricionariedade do gestor, o PBC é fenômeno significativo em diversos países.
Schneider, 2010	Regional	16 Estados da Alemanha Ocidental	1970-2003	Resultado orçamentário (déficit) e despesas desagregadas	Testar as estratégias fiscais integradas de geração de PBC.	Governantes utilizam diversas estratégias fiscais para sinalizar competência ao eleitor. Mesmo sob regras fiscais, os governos com autonomia orçamentária podem por diversos meios explorar a política tributária e fiscal.
Efthymioulou, 2012	Nacional	27 países (União Europeia)	1997-2008	Receitas totais, tributárias e correntes, Despesas totais e correntes	Investigar como o PBC varia entre as nações e são influenciadas pelo período eleitoral e por condições político-institucionais.	PBCs são mais robustos em países que da Zona do Euro e estão positivamente relacionados com a competição eleitoral.
Klomp & de Haan, 2013	Nacional	65 países desenvolvidos	1975-2005	Resultado orçamentário e despesas totais	Estimar o impacto das eleições predeterminadas sobre a política fiscal.	Na maioria dos países, a política fiscal é severamente alterada pela proximidade do pleito. Inflação e crescimento econômico são determinantes para a popularidade do governo. Aumento de gastos com assistência social possui efeito de angariar votos para o partido do governo.
Sjahrir, Kis-Katos & Schulze, 2013	Local	447 distritos (Indonésia)	2000-2009	Despesas administrativas	Investigar PBC em eleições diretas e indiretas.	PBC ocorre em eleições diretas (executivo) e não em indiretas (parlamento). Na ocorrência de eleições locais diretas, as despesas discricionárias representam comportamento fortemente cíclico
Vicente, Benito &	Local	97 municípios	1999-2009	Transparência	Analisar os efeitos da	Municípios com níveis mais

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
Bastida, 2013		(Espanha)			transparência na magnitude do PBC.	baixos de transparência apresentam um ciclo eleitoral no gasto total. A magnitude dos ciclos nos gastos de capital e impostos não varia entre os municípios de baixa e alta transparência.
Benito, Bastida & Vicente, 2013	Local	130 municípios (Espanha)	1994-2009	Resultado orçamentário (déficit), receitas e despesa de capital	Examinar efeito de regras fiscais mais rígidas	A adoção de regras fiscais para o déficit orçamentário não restringiu o comportamento oportunista. O déficit aumentou dois anos antes das eleições.
Wehner, 2013	Nacional	Parlamento da Suécia	1921-2012	Emendas orçamentárias (despesas)	Examinar o ciclo eleitoral nas propostas de alterações orçamentárias do legislativo.	Legisladores possuem incentivo (eleitoral) para alterar proposta orçamentária, com comportamento mais "gastador" em período que precede o pleito. No entanto, o ciclo eleitoral desapareceu após a adoção de reformas que dificultam o aumento de gastos.
Aidt & Mooney, 2014	Micro (bairro)	28 bairros metropolitanos de Londres (UK)	1902-1937	Resultado orçamentário, receitas e despesas (corrente e de capital)	Estudar a natureza do PBC sob regimes de sufrágio universal e sufrágio de contribuinte.	Políticos utilizam alavancas fiscais concedidas para ganhar a eleição, quanto podem. Porém, estão condicionados as instituições e regras fiscais. O contexto é crucial para o incentivo e a capacidade dos políticos de manipular despesas e impostos para ganhos eleitorais. Por fim, ciclos oportunistas são condicionados, também, pelo regime de voto.
Hanusch & Keefer, 2014	Nacional	65 países	1975-2008	Relação Despesa/PIB	Analisar influência da idade do partido sob o PBC.	Jovens partidos políticos possuem incentivos mais fortes para aumentar gastos próximo das eleições.
Klein & Sakurai,	Local	3.393 municípios	2001-2008	Resultado	Estimar o efeito de	Prefeitos em primeiro mandato

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
2015		(Brasil)		orçamentário, gastos totais, correntes, e com pessoal, investimentos e receitas tributárias	limitações de mandato nas estratégias fiscais.	utilizam a política fiscal para diminuir receitas próprias (tributos) e aumentar despesas de capital (investimentos). Resultado orçamentário e despesas totais não se alteram.
Bojar, 2015	Nacional	25 países da União Europeia	1971-2010	Receita e despesa	Investigar o efeito da fragmentação política (coalização e governos minoritários) no desempenho fiscal.	Contrariamente à teoria, governos de partido único aumentam seus déficits nos anos de eleição em comparação com o período pós-eleitoral. Em contraste, nenhum ciclo orçamentário foi detectado para os governos de coalizão, independentemente da fragmentação de poder dentro deles.
Sáez, 2016	Regional	16 Estados (Índia)	1960-2006	Pagamento de Juros da dívida	Determinar qual efeito político como preditor da variação nos níveis de pagamentos de juros da dívida.	Em anos eleitorais para assembleia estadual e a existência de partidos alinhados com a direita provocam aumentos significativos do pagamento de dívidas dos entes.
Chortareas, Logothetis & Papandreou, 2016	Local	109 municípios (Grécia)	1985-2004	Resultado orçamentário, receitas, gastos totais e investimentos	Evidenciar as políticas oportunisticamente motivadas.	Investimentos "visíveis" e empréstimos aumentam em períodos pré-eleitorais. Efeitos da manipulação fiscal são mais pronunciados quando ocorre alinhamento com o governo central e quando o candidato tenta a reeleição.
Baskaran, Brender, Blesse & Reingewertz, 2016	Local	114 municípios (Israel)	1999-2009	Déficit	Examinar efeitos da descentralização e do monitoramento por instituições fiscais sobre a incidência e força dos ciclos políticos.	Maior dependência de transferências do governo central incrementa o efeito dos PBC, enquanto monitoramento externo atenua o efeito.

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
Tsai, 2016	Regional	30 províncias (China)	1980-2006	Receita tributária e despesas orçamentárias	Explorar a estrutura dos incentivos fiscais dos políticos na ausência de eleições democráticas.	Em países não democráticos, a relação do tempo de mandato e a composição dos gastos é fraca, por ausência de incentivo. Porém, alinha-se com o calendário de eleições do Partido Comunista Chinês, ao privilegiar gastos de capital.
Ademmer & Dreher, 2016	Nacional	25 países da União Europeia	1996-2012	Resultado orçamentário (superávit)	Investigar a influência de instituições fiscais e da liberdade de imprensa sobre a ocorrência de PBC.	A existência de regras fiscais (incentivo) e maior liberdade de imprensa (eleitores informados) reduzem o efeito de PBC sobre os resultados orçamentários em períodos eleitorais.
Garmann, 2017	Local	426 municípios (Alemanha)	2006-2014	Despesa total per capita	Avalia o conservadorismo fiscal dos eleitores como determinante do PBC.	Eleitores conservadores não recompensam aumento de gastos pré-eleitorais.
Veiga, Veiga & Morozumi, 2017	Nacional	70 países	1975-2005	Receita, despesa e déficit	Avaliar o grau de liberdade da mídia sobre padrões eleitorais nos déficits orçamentários.	Déficit fiscal aumenta em condições de baixa liberdade de imprensa.
Bojar, 2017	Individual	28 países	1999-2009	Número de votos no partido	Avaliar em nível individual a propensão de apoiar políticas pré-eleitorais.	Eleitores reagem às decisões orçamentárias pré-eleitorais, contudo, o efeito varia de acordo com inclinação ideológica e posição socioeconômica dos indivíduos.
Eibl & Lynge-Mangueira, 2017a	Nacional	112 países	1960-2006	Resultado orçamentário e despesas totais	Explorar efeitos da democratização, especialmente o aumento de restrições do poder executivo e a competição eleitoral.	Maior poder de decisão do ocupante do cargo e competição partidária pelo poder desencadeiam o PBC, aumentando o incentivo. A margem de vitória na última eleição aumenta a probabilidade de ocorrer ciclos.

Referência	Nível	Amostra	Período	Variável de interesse	Objetivo principal	Principais resultados
Eibl & Lyng-Mangueira, 2017b	Nacional	76 países não integrantes da OECD	1960-2006	Resultado orçamentário	Explorar a relação entre a confiança eleitoral e o aumento de gastos.	PBC ocorrem em condições de incerteza de prospectos eleitorais, dependendo da confiança do governante. Se o governante confia na sua reeleição este não irá aumentar os gastos públicos. Os governantes que venceram as últimas eleições por uma margem confortável não aumentaram os gastos antes das eleições; enquanto que aqueles que venceram apenas por uma margem estreita, temem perder as eleições, e manipulam o orçamento para aumentar os gastos públicos.

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

CAPÍTULO 2 – TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E O CICLO POLÍTICO: EFEITO ANO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

RESUMO

O estudo analisou o efeito do ano eleitoral sobre a distribuição de transferências voluntárias da União (TVU) na modalidade de convênios. As informações foram obtidas da plataforma SICONV (Plataforma +Brasil) do Governo Federal. Para tanto, empregaram-se técnicas de regressão com dados em painel para uma amostra de 671 municípios no período de 2009 a 2016, compreendendo dois ciclos políticos. Os períodos de maior alocação de transferências foram os anos de 2009 e 2011. Os principais resultados apontam que a maior oferta de serviços públicos de saúde e educação, representados pelos índices IFDM, apresentaram associação negativa com valores transferidos aos municípios, o que pode indicar possível efeito equalizador das políticas. Períodos de eleição para o executivo municipal e federal exercem influência negativa sobre a distribuição de convênios. Por outro lado, períodos anteriores aos pleitos exerceram influência positiva sobre a modalidade de TVU. O alinhamento com a coligação que elegeu o presidente da República não apresentou associação com maiores valores distribuídos aos municípios.

Palavras-chave: Ciclo político. Transferências intergovernamentais. Convênios. Efeito ano eleitoral.

ABSTRACT

The study analyzed the effect of the election year on the distribution of voluntary transfers from the central government in the form of agreements. The information was obtained from the Federal Government's SICONV platform. Panel data regression techniques were employed for a sample of 671 municipalities from 2009 to 2016, covering two policy cycles. The periods of greatest transfer allocation were 2009 and 2011. The main results indicate that the higher supply of public health and education services, represented by the IFDM indices, had a negative association with values transferred to the municipalities, indicating a possible equalizing effect of policies. Election periods for the municipal and federal executive powers have a negative influence on the distribution of agreements, contrary to expectations. On the other hand, periods prior to the presidential election had a positive influence on voluntary financial transfers from the federal government. An alignment with the coalition that elected the president was not associated with higher values transferred to the municipalities.

Keywords: Political cycle. Intergovernmental transfers. Agreements. Electoral year effect.

1. INTRODUÇÃO

As teorias do federalismo fiscal emergiram decorrentes da necessidade de maior unidade e segurança dos estados constituintes, face às ameaças militares externas, necessidade

de integração e diversificação de políticas voltadas para questões étnicas, religiosas e linguísticas, especialmente quando assumem caráter separatista (Tullock, 1969). Beramendi (2007) considera que apenas o federalismo e a descentralização não garantem a integração política e a prosperidade econômica, enquanto Falletti (2005) argumenta que a descentralização não aumentou o poder dos governadores e prefeitos, como prevê a teoria do federalismo. Pelo contrário, reforça a noção de que é a esfera da União que mantém o poder e as decisões que dizem respeito ao modo como os governos territoriais executam suas próprias políticas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 criou um modelo de Estado federativo que combina autoridade jurisdicional à União, mas com oportunidades de veto limitadas aos governos subnacionais (Arretche, 2009). A descentralização de políticas públicas da União para os Estados e municípios está prevista por meio das transferências: constitucionais, legais, transferências diretas ao cidadão, transferências diretas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e das transferências voluntárias. Tais mecanismos constituem importantes meios de buscar maior equilíbrio nas economias de Estado e municípios (Gomes & Scarpin, 2012).

As transferências voluntárias da União (TVU) possuem função de incrementar os orçamentos anuais dos entes da federação para implementação de políticas públicas e caracterizam-se pela situação específica de não haver contingência legal que restrinja sua discricionariedade (Moutinho, 2016). As TVU mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são reguladas pelo Decreto nº 6.170/2007⁵, que também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e o Portal de Convênios do Governo Federal. Tais instrumentos possibilitam maior flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Consequentemente, incrementa-se a discricionariedade do gestor em direcionar de modo oportunista os recursos, especialmente quando próximo do período eleitoral.

A literatura da ciência política também tem abordado tal relacionamento predatório de parlamentares com base de eleitores mediante a provisão de benefícios locais, fenômeno conhecido como *pork barrel politics* (Arretche, 2011; Bijos, 2013; Veiga & Veiga, 2013), principalmente pela execução de emendas parlamentares individuais. Por outro lado, estudos sustentam a existência de fatores políticos na dinâmica das relações intergovernamentais

⁵ O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) foi criado em 2008 com o intuito de dar maior transparência e publicidade aos atos relativos às transferências de recursos da União (MDA, 2014). A partir de abril de 2019, o Ministério da Economia lançou a Plataforma +Brasil (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/>) que reúne outras modalidades de transferência de recursos federais.

(Arretche & Rodden, 2004; Ferreira & Bugarin, 2007; Sakurai, 2013; Soares & Melo, 2016; Soares & Neiva, 2011). Estudos anteriores já evidenciaram o poder discricionário e influências político-partidárias nas transferências, que variam de acordo com a identificação dos prefeitos beneficiados. Para Ferreira e Bugarin (2007), o alinhamento político como o Governador do Estado eleva o montante total das receitas de transferências recebidas. Para o caso de emendas individuais, Baião e Couto (2017) afirmam que tais recursos são executados com apoio da prefeitura local ou organização sem fins lucrativos e são utilizados por deputados para beneficiar os próprios redutos eleitorais. No mesmo sentido, Soares e Melo (2016) concluem que os convênios distribuídos são concentrados e não cumprem com a função redistributiva, mas que é condicionada por fatores políticos ao invés de técnicos.

Observa-se como oportunidade de pesquisa avaliar a influência do ciclo eleitoral sobre as transferências de convênios da União para os municípios. Desse modo, o objetivo do estudo consiste em analisar o efeito do calendário eleitoral sobre a distribuição de convênios da União para os municípios. A hipótese é de que as transferências do governo central são influenciadas pela proximidade com o período eleitoral e por condicionantes locais.

Considera-se que, no cenário nacional, permanece relevante o estudo do federalismo no que se refere à descentralização das políticas públicas e, principalmente, a influência política e eleitoral que ocorre no orçamento na esfera municipal. Estudos sobre distribuição regional de recursos governamentais concentraram-se no mecanismo de emendas parlamentares, havendo lacuna de estudos sobre a relação com contratos de repasse e convênios.

O capítulo está dividido em cinco seções, inclusa esta introdução. Na sequência, a seção dois apresenta uma breve revisão das principais definições e estudos empíricos relacionados aos temas da teoria do ciclo político-orçamentário e das transferências intergovernamentais. A seção três descreve os procedimentos metodológicos e informações coletadas para consecução do objetivo principal. Nas seções quatro e cinco são analisados os principais resultados da investigação e, por fim, as considerações e sugestões do estudo.

2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O federalismo fiscal, entendido como o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo (Musgrave & Musgrave, 1989), passou por diferentes configurações no Estado brasileiro em termos de descentralização (de 1980 a 1994) e de centralização (após 1994) (Bijos, 2018). Como consequência desse período, a União assume

papel crucial na redefinição de receitas e gastos públicos, em que as transferências intergovernamentais sofrem grande expansão, correspondendo a 64% das receitas orçamentárias dos municípios brasileiros em 2010 (Soares & Melo, 2016). Os benefícios da descentralização fiscal são a maior proximidade entre governo e população, redução de custos de transação e alocações mais eficientes. Por outro lado, a descentralização pode fragilizar relações entre políticas e partidos (Arretche, 2011), acirrar divergências entre as esferas de governo e prejudicar a transparência (Amorim Neto & Simonassi, 2013).

Segundo Arretche (2009; 2011), a descentralização ocorrida no Brasil não aumentou o poder de governadores e prefeitos, mas reforçou a tese de que é na esfera da União que se mantém o poder e as decisões sobre como os governos territoriais executam suas próprias políticas. O modelo de federalismo adotado ampliou as responsabilidades dos entes municipais em relação à formulação e execução de políticas públicas; no entanto, sem o respaldo do aumento da autonomia financeira (Pacheco, Abrantes, Zuccolotto, & Luquini, 2018). Soares e Melo (2016) consideram que tal processo gerou uma série de incongruências. As políticas sociais pactuadas como responsabilidade dos entes federados foram assumidas de maneira irregular, duplicada ou ausente. No plano orçamentário, as receitas municipais aumentaram, principalmente devido a transferências constitucionais e com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O aumento expressivo das transferências, entretanto, desestimulou o esforço de arrecadação dos entes subnacionais e incentivou a criação de novos municípios, causando ainda maior endividamento de Estados e municípios (Massardi & Abrantes, 2015).

O Estado federativo utiliza diversos instrumentos para garantir o desenvolvimento econômico e social, entre eles a progressividade do sistema tributário, as transferências entre as esferas de governo, e o perfil da cesta de serviços provisionados pelo governo (Silva, 2005). As transferências intergovernamentais representam elemento central no federalismo fiscal e são importantes formas de equilíbrio das necessidades de recursos regionais, chamado equilíbrio fiscal vertical, e decorrem de externalidades, compensações e redistribuição de renda (Bird & Smart, 2002; Silva, 2005; Massardi & Abrantes, 2015). Dessa forma, as transferências visam intervir na economia e cumprir com a função redistributiva, visando atenuar diferenças de renda entre os entes da federação e atender programas governamentais (Amorim Neto & Simonassi, 2013).

Quanto às formas de descentralizar recursos da União para estados e municípios, as transferências intergovernamentais podem ser classificadas como: (i) transferências constitucionais; (ii) transferências legais; (iii) transferências diretas ao SUS; (iv) transferência

direta ao cidadão; e (iv) transferências voluntárias (Matias-Pereira, 2009; Moutinho & Kniess, 2017). No conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), transferências voluntárias correspondem à “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

No caso das transferências voluntárias, estas correspondem a recursos decorrentes de acordos, convênios e contratos de repasse para realização de obras e/ou serviços de interesse comum (Amorim Neto & Simonassi, 2013). No que se refere às suas modalidades, o Decreto nº 6.170/2007 define convênio como o instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgão da administração pública federal para órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal ou entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto, atividade, serviço ou aquisição de bens ou evento de interesse recíproco. Já os contratos de repasse assemelham-se ao convênio quanto aos fins, com o diferencial da intermediação de uma instituição ou agente financeiro público na execução e fiscalização da transferência.

Operacionalmente, os convênios são firmados entre um órgão do governo federal, concedente que assume o compromisso de repassar recursos, e um órgão subnacional ou entidade sem fins lucrativos, o conveniente que é responsável pela execução. O processo de celebração segue três etapas principais. Na primeira, os proponentes submetem plano de trabalho detalhado contendo o objeto do convênio, recursos necessários e cronograma de execução. Em seguida, o órgão federal responsável recebe e avalia o projeto e decide ou não assinar a proposta. Por fim, após assinatura, a execução do projeto pode ter início conforme cronograma juntamente com a liberação de recursos pelo governo federal, seguido da prestação de contas ao final da execução (Meireles, 2019).

As TVU estabelecem instrumentos de cooperação espontânea entre os entes públicos, e têm por característica específica a ausência de contingência legal que restringe a discricionariedade na decisão, dada a sua essência voluntária. Um efeito comumente explorado pela literatura sobre as transferências intergovernamentais é o fenômeno conhecido como “*flypaper effect*” que corresponde ao efeito proporcionalmente maior das transferências recebidas sobre o volume de gastos (Sakurai, 2013). Uma segunda corrente de estudos aborda as relações entre as transferências intergovernamentais e os ciclos político e eleitoral.

A teoria dos ciclos políticos aborda as decisões econômicas e políticas dos governantes que visam induzir o eleitorado ou com fins de promoção pessoal ou partidária e compreende os períodos anteriores às eleições em que os governantes, de maneira oportunista, aproveitam-se

do ambiente de assimetria informacional com o eleitorado e buscam sinalizar maior competência (Sakurai, 2005; Sakurai & Gremaud, 2007; Vasconcelos, Ferreira Júnior, & Nogueira Junior, 2013). Sakurai e Gremaud (2007) definem ciclo político como a sensibilidade das variáveis econômicas perante fatores associados ao ambiente político. De acordo com a literatura, tal efeito tem sido observado com maior frequência em países em processo de desenvolvimento (Shi & Svensson, 2006).

Arretche e Rodden (2004) afirmam que as transferências voluntárias correspondem a campo promissor para compreensão do federalismo e das estratégias eleitorais. Nesse sentido, os políticos podem optar pela estratégia de investir recursos em regiões que possuem apoio consolidado ou em regiões com maior número de eleitores indecisos, de modo a induzir a escolha. As teorias do federalismo preveem que as transferências intergovernamentais tendem a beneficiar os entes mais empobrecidos, de maneira a cumprir com a função redistributiva. Os autores analisaram a distribuição de transferências constitucionais e discricionárias para os Estados. Para o período de 1991 a 2000, concluem que, em períodos de eleições presidenciais, as TVU são significativamente mais elevadas, e relacionam-se positivamente com o número de votos, a margem de vitória presidencial e o PIB per capita.

Ferreira e Bugarin (2007), em adaptação ao modelo de Rogoff (1990), buscaram avaliar os efeitos das transferências voluntárias dos governos federal e estadual sobre a política fiscal dos municípios brasileiros. Consideram que a coligação de apoio ao governador desempenha papel mais importante na decisão desse governante em transferir recursos voluntários ao município do que o fato de o prefeito pertencer ao mesmo partido que o governador.

Cataia (2011) defende que as TVU alargam o poder da União sobre as municipalidades, principalmente naquelas mais comprometidas com limites da LRF. Para Baião e Couto (2017), as transferências diretas às prefeituras são determinantes para o sucesso eleitoral dos parlamentares, sendo um dos principais fatores explicativos da decisão do voto dos eleitores. Bijos (2018) complementa que o Poder Executivo busca manter autonomia para eleger as localizadas com prioridades na alocação de recursos. Por outro lado, os municípios também possuem autonomia suficiente para demandar o financiamento de suas ações por meio da celebração de convênios e contratos de repasse.

Meireles (2019) investigou os pedidos de TVU pelos municípios, indicando que o alinhamento partidário influi substancialmente nas solicitações. Monteiro, Ferreira e Silveira (2013) investigaram a existência de fatores socioeconômicos direcionadores da distribuição de recursos aos programas sociais do Governo Federal para os Estados. Os

resultados indicam a predominância das transferências diretas ao cidadão (a exemplo do Programa Bolsa Família), influenciadas por fatores ligados à pobreza econômica e à ausência de infraestrutura básica. Amorim Neto e Simonassi (2013) avaliaram a variação em relação à média das transferências correntes por habitante direcionadas para os Estados. Os resultados do painel indicam que as transferências estão associadas mais ao tamanho da coalizão estadual do que a critérios de redução das desigualdades regionais.

Ao considerar o aspecto redistributivo do federalismo, Simão e Orellano (2015) investigaram a relação entre receita municipal (incluindo arrecadação e transferências incondicionais) e os recursos do SUS. As análises indicam que municípios com melhores condições de financiamento recebem também mais recursos para a saúde, o que distorce o papel redistributivo, e funcionam como uma espécie de “contrapartida não explícita” de acordo com fatores políticos.

Sobre o aspecto específico dos estudos sobre as TVU na modalidade de convênios, destacam-se os trabalhos de Bijos (2013; 2018), Soares e Melo (2016) e Moutinho e Kniess (2017). Os achados indicam possível relação positiva entre o tamanho do eleitorado ou da população, o número de votos para presidente, o alinhamento partidário com o Governo Federal e a autonomia financeira do município com os valores repassados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo de natureza explicativa e com abordagem quantitativa teve como objeto de análise os municípios brasileiros. Entende-se que o município, por estar mais próximo do cidadão, deve exercer função primordial no atendimento às demandas locais (Moutinho, 2016).

A variável dependente consiste nos valores positivos de transferências de convênios da União para os municípios em relação ao número de habitantes. Foram levados em conta os valores líquidos celebrados com entidades da Administração Pública Municipal, descontando a contrapartida dos entes municipais, e integrando as quatro fases do convênio: proposição, celebração, execução e prestação de contas. Da amostra foram retirados os convênios firmados entre a União e os Estados e também convênios anulados, cancelados, inadimplentes ou sem informações disponíveis. Para cada período analisado foram considerados os municípios que apresentavam informações válidas de TVU via convênios. A amostra final foi constituída por 671 municípios, distribuídos pelos 26 Estados da Federação ao longo de oito anos (2009 a 2016), totalizando 5.368 observações.

Para análise do ciclo político, foram avaliadas variáveis de alinhamento político e de períodos pré-eleitorais, eleitorais e pós-eleitorais, todas na forma de *dummies*. Caso verdadeiro, atribuiu-se valor 1, ou 0 caso não satisfeito. Variáveis de alinhamento incluíram o alinhamento do partido do prefeito com a coligação que elegeu o presidente da república e alinhamento do partido do prefeito com o partido do presidente. Variáveis de períodos eleitorais incluíram eleições para o executivo federal (ocorridas em 2010 e 2014), eleições para o executivo municipal (ocorridas em 2012 e 2016) e anos pré-eleitorais (2009 e 2013). Períodos posteriores ao pleito foram tomados como referência com intenção de evitar problemas de multicolineariedade nas variáveis.

Como variável para medir o desenvolvimento econômico e social adotou-se o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que monitora anualmente o desenvolvimento dos municípios brasileiros nas áreas de emprego e renda, educação e saúde. Para medir a qualidade da gestão pública municipal, foi utilizado o índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Tanto o IFDM quanto o IFGF variam de 0 a 1; quanto mais próximo de 1 maior o seu nível de desenvolvimento ou qualidade da gestão municipal. O resumo das variáveis utilizadas é apresentado na Tabela 2.1.

Tabela 2.1 Descrição das variáveis utilizadas

Sigla	Descrição
LnConvLiq_pcp	Logaritmo natural do valor Líquido <i>per capita</i> do convênio (dependente)
IFDM Educ	Índice de Desenvolvimento Municipal para Educação (FIRJAN)
IFDM Saud	Índice de Desenvolvimento Municipal para Saúde (FIRJAN)
IFDM Renda	Índice de Desenvolvimento Municipal para Renda (FIRJAN)
IFGF Geral	Índice de Gestão Fiscal (FIRJAN)
IFGF_RecProp	Índice de Gestão Fiscal para Receitas Próprias (FIRJAN)
Alinham	Alinhamento com a coligação do candidato que elegeu o Presidente
PartPresid	Alinhamento partidário com o Presidente da República
ElecMunic	Ano de Eleições para o Executivo municipal (<i>dummy</i>)
PreElec	Ano pré-eleitoral / Primeiro ano de mandato (<i>dummy</i>)
ElecPresid	Ano de Eleições para Executivo Federal e Estadual (<i>dummy</i>)

Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

As informações foram obtidas pela plataforma SICONV (atual Plataforma +Brasil) do Governo Federal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/IPEADATA) e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Para verificar a influência das variáveis independentes sobre a distribuição de convênios da União, utilizou-se a técnica de regressão com dados em painel.

O modelo de dados em painel proposto é representado pela Equação 1:

$$\begin{aligned}
\ln\text{ConvLiq}_{(pcp)} = & \\
& \alpha + \beta_1 IFDM_{Educ_{it}} + \beta_2 IFDM_{Saude_{it}} + \beta_3 IFDM_{rend_{it}} + \beta_4 IFGF_{it} \\
& + \beta_5 IFGF_{RecProp_{it}} + \beta_6 \ln Popul_{it} + \beta_7 Alinham_{it} + \beta_8 PartPresid_{it} \\
& + \beta_9 ElecMunic_{it} + \beta_{10} PreElec_{it} + \beta_{11} ElecPredid_{it} + \varepsilon_{it}
\end{aligned}
\tag{Equação 1}$$

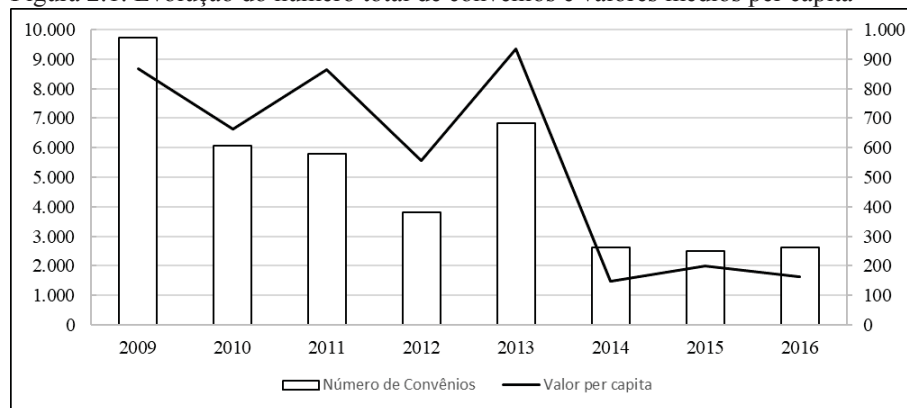
Em que: $\ln\text{ConvLiq}$ = valor de Convênio Líquido *per capita*; $IFDM_{Educ}$ = valor do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal para Educação; $IFDM_{Saude}$ = valor do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal para Saude; $IFDM_{rend}$ = valor do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal para Renda; $IFGF$ = valor do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal; $IFGF_RecProp$ = valor do índice FIRJAN para Receita Própria; $\ln Popul$ = tamanho da população (em logaritmo natural); $Alinham$ = *dummy* que assume valor 1 para o caso de alinhamento do prefeito com a coligação que elegeu o Presidente; $PartPresid$ = *dummy* que assume valor 1 para alinhamento partidário com o Governo Federal; $ElecMunic$ = *dummy* que assume valor 1 nos anos em que houve eleição municipal; $PreElec$ = *dummy* que assume valor 1 nos anos anteriores às eleições presidenciais (após eleições municipais e primeiro ano de mandato do gestor municipal); $ElecPresid$ = *dummy* que assume valor 1 nos anos em que houve eleição presidencial; ε_{it} = termo de erro.

Optou-se para os valores monetários a transformação em logaritmo natural de maneira a reduzir efeitos de *outliers*. A utilização de dados em painel permite alguns benefícios, entre os quais: (a) o controle da heterogeneidade individual; (b) o aumento do número de informações sobre a amostra; (c) a maior variabilidade; e (d) a redução da colinearidade entre as variáveis (Baltagi, 2005). O modelo de dados em painel permite ainda captar o efeito de variáveis que normalmente seriam omitidas em séries temporais ou corte transversal.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção aborda a descrição dos dados coletados e resultados da regressão de dados em painel, juntamente com as discussões e a comparação com estudos relacionados. A análise descritiva da variável de interesse teve por objetivo verificar a medida de tendência central e a dispersão dos dados, bem como a variação entre os municípios em comparação com a variação ao longo do tempo. Ao todo foram sintetizadas 39.992 propostas de convênio que tiveram valor médio de R\$ 567 por habitante (deflacionado pelo IPCA para dezembro de 2017). Notou-se tendência de queda, observada tanto em número de convênios quanto em valores médios, para o segundo ciclo (2013 a 2016), em que a média per capita foi de R\$ 361 contra R\$ 738 do primeiro ciclo. Demais estatísticas descritivas e a matriz de correlação são apresentados no Apêndice B.

Figura 2.1. Evolução do número total de convênios e valores médios per capita



Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Os resultados da matriz de correlação de Pearson evidenciam baixa e moderada associação entre as variáveis do estudo e as transferências mediante convênios. A Tabela 2.2 apresenta os valores das variáveis quantitativas analisadas, segregando a variação geral, entre os grupos e dentro os grupos.

Tabela 2.2. Estatísticas descritivas das variáveis analisadas

Variável		Média	Std. Dev.	Min	Max
ConvLiq_pcp	<i>overall</i>	550.079	1552.61	0.30	48362.86
	<i>between</i>		907.97	4.70	8584.64
	<i>within</i>		1259.86	-7708.57	40328.29
IFDM_Rend	<i>overall</i>	0.5713	0.1561	0.1888	0.9430
	<i>between</i>		0.1373	0.3253	0.8550
	<i>within</i>		0.0745	0.2636	0.8921
IFDM_Educ	<i>overall</i>	0.7370	0.1164	0.3124	1.0000
	<i>between</i>		0.1073	0.4324	0.9880
	<i>within</i>		0.0452	0.5458	0.9772
IFDM_Saud	<i>overall</i>	0.7433	0.1432	0.1094	0.9954
	<i>between</i>		0.1297	0.2517	0.9684
	<i>within</i>		0.0609	0.4076	1.0535
IFGF_ger	<i>overall</i>	0.5224	0.1423	0.0809	0.9346
	<i>between</i>		0.1182	0.1984	0.8284
	<i>within</i>		0.0793	0.1854	0.9054
RecProp	<i>overall</i>	0.3420	0.2576	0.0089	1.0000
	<i>between</i>		0.2508	0.0329	1.0000
	<i>within</i>		0.0594	-0.1550	1.0861

Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Os desvios das variáveis relativas à renda, aos serviços públicos de educação e saúde, assim como à gestão fiscal e de receita própria dos municípios ao longo do tempo (*within*) são menores do que os desvios entre os municípios (*between*). Isso indica que tais valores são determinados por características individuais de cada município, observadas ou não. Tais oscilações temporais (*within*) sustentam evidências de que os investimentos públicos possuem

período cíclico em função do período eleitoral, conforme Orair, Gouveia e Leal (2014) e Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017). De maneira contrária, a variável de interesse, valor líquido do convênio, apresentou desvio padrão maior ao longo do tempo do que entre os municípios.

O modelo de regressão foi processado com dados empilhados (*pooled*), conforme os parâmetros definidos na Equação 1. Os estimadores dos modelos *pooled* (OLS), efeitos fixos, efeitos fixos com erros-padrão robustos e efeitos aleatórios sobre a influência das variáveis de ano eleitoral (para Executivo municipal e federal) na distribuição de transferência de convênios são apresentados na Tabela 2.3. Foram realizados testes adicionais de normalidade dos resíduos, multicolineariedade e heterocedasticidade dos dados. A estatística VIF (*Variance Inflation Factor*) indica ausência de multicolineariedade entre as variáveis e relata valores inferiores a 10 (Fávero & Belfiore, 2017). O teste de Breusch-Pagan e Cook-Weisberg indicou problema de heterocedasticidade nos dados, motivo pelo qual optou-se pela correção por erros-padrão robustos.

Na estimação via dados em painel é importante a definição do modelo que melhor apresenta os estimadores, seja modelo de efeito fixo, efeito aleatório, ou mínimo quadrado ordinário. Para a opção do modelo mais adequado aplicaram-se os testes F de Chow, de Breusch-Pagan e o de Hausman. Caso o teste F de Chow for significativo, o modelo de efeito fixo é mais adequado, caso contrário, prefere-se o modelo *pooled*. No teste de Breusch-Pagan, caso significativo, utiliza-se o modelo de efeitos aleatórios, caso contrário, o modelo *pooled*. Por fim, o teste de Hausman afere se o modelo de efeito fixo é preferível ao modelo de efeito aleatório, caso significativo. A partir dos testes realizados, adotou-se o modelo de efeitos fixos com erro-padrão robusto, a fim de corrigir possíveis problemas de heterocedasticia.

Tabela 2.3. Modelo estimado – variável Convênio Líquido *per capita* (logaritmo natural)

Variáveis	<i>Pooled</i>	Efeito Fixos	Efeito Fixo (robusto)	Efeito Aleatório
Constante	12.7411*** 0.2849	47.4263*** 5.1299	47.4263*** 6.8006	13.6242*** 0.3825
IFDM_Educ	-2.9932*** 0.2371	-4.5438*** 0.5007	-4.5438*** 0.5403	-3.7981*** 0.3074
IFDM_Saud	-0.6333*** 0.1840	-1.3181*** 0.3204	-1.3181*** 0.3496	-0.9851*** 0.2320
IFDM_Renda	1.2987*** 0.1863	2.1418*** 0.2637	2.1418*** 0.2837	2.2715*** 0.2028
IFGF_Geral	1.1076*** 0.1695	0.8266*** 0.2238	0.8266*** 0.2483	1.0947*** 0.1905
IFGF_RecProp	-0.5187*** 0.1532	-0.5234* 0.2958	-0.5234 0.3461	-0.5165*** 0.1963
lnPopul	-0.6355*** 0.0216	-3.8780*** 0.5078	-3.8780*** 0.6679	-0.6835*** 0.0308
Alinhamento	-0.0577 0.0451	-0.1366*** 0.0488	-0.1366*** 0.0510	-0.1510*** 0.0451
PartPresid	-0.0660 0.0630	0.0379 0.0853	0.0379 0.1159	0.0236 0.0716
ElecMunic	-0.2637*** 0.0558	-0.2354*** 0.0486	-0.2354*** 0.0464	-0.2706*** 0.0489
PreElect	0.9378*** 0.0584	0.7703*** 0.0526	0.7703*** 0.0501	0.8192*** 0.0520
ElecPresid	-0.1815*** 0.0575	-0.2992*** 0.0506	-0.2992*** 0.0471	-0.2699*** 0.0508
N	5.352	5.352	5.352	5.352
R ²	0.4067	0.2764	0.2764	---
R ² overall	---	0.3213	0.3213	0.4018
R ² between	---	0.5852	0.5852	0.5588
R ² within	---	0.2764	0.2764	0.2662
Estatística F	332.7975	162.2072	176.1777	---
Teste de Wald	---	---	---	2,575.7014

Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Nota: *Significância de 0.10; **Significância de 0.05; ***Significância de 0.01.

Os resultados das estimações para o modelo de efeitos fixos evidenciaram que a distribuição de convênios da União aos municípios pode ser explicada em 32,13% pelo conjunto de variáveis adotadas. Embora o ajustamento do modelo apresente moderado nível de aderência aos dados, o modelo foi considerado satisfatório e com relevância econômica.

As variáveis em relação aos anos de eleição para o Executivo municipal e federal foram significativas e de relação negativa com relação à variável de interesse, enquanto nos anos de corrida pré-eleitoral a relação foi positiva. Os resultados confirmam os estudos de Arretche e Rodden (2004) e Soares e Melo (2016) sobre a distribuição de recursos de Transferências Voluntárias da União para anos de pleito. Tal resultado para as eleições municipais pode ser efeito da Lei Eleitoral nº 9.504/1997, em seu Art. 73, que proíbe nos três meses anteriores ao pleito:

realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

No entanto, a restrição acaba por “descarregar” os valores em anos não eleitorais. Contrariamente ao esperado, a variável *dummy* para alinhamento partidário entre governantes apresentou coeficiente negativo, enquanto a variável de mesmo partido não apresentou significância estatística. Portanto, rejeita-se a hipótese de que governantes pertencentes ao mesmo partido ou coligação obtenham, em média, valores superiores aos demais municípios, limitado ao período avaliado que compreendeu duas gestões presididas pelo Partido dos Trabalhadores.

Variáveis de desenvolvimento municipal apresentaram significância de 0.01 e sinal negativo para educação e saúde, representativo dos serviços públicos oferecidos à comunidade. Nesse aspecto, municípios que apresentam piores indicadores sociais teriam maior acesso à fonte de receitas por meio de convênios com a União. Assim, tal modalidade de TVU pode cumprir com o papel redistributivo, buscando atenuar diferenças regionais existentes. Já a variável relativa à renda local, que avalia a capacidade de geração de emprego e de renda, indicou sinal positivo, apontando para relação positiva entre a conjuntura econômica local e a maior captação de recursos da União. Os resultados alinham-se com o estudo de Bijos (2018), ao concluir que as TVU não decorrem exclusivamente de fatores de natureza política, mas dependem do nível de autonomia do governo central para eleger prioridades por meio de critérios técnicos e do governo local para demandar apoio de suas ações.

Quanto à qualidade da gestão fiscal do município, representada pelo IFGF, a relação foi positiva e significativa, sugerindo que entidades com melhores indicadores de gestão possuem melhor capacidade de captar transferências intergovernamentais. Segundo Brunozi Júnior, Ferreira, Abrantes e Klein (2011), a captação de recursos pelos entes municipais é condicionada à capacidade dos gestores e à responsabilidade na aplicação. Bijos (2018) aponta que o processo de utilização de recursos de TVU requer dos municípios maior eficiência administrativa, regularidade das finanças públicas para prestação de contas e boas relações intergovernamentais. A variável para receita própria exerce efeito negativo e significativo a 0.05 sobre o recebimento de transferências da União. Dessa forma, entende-se que municípios de menor capacidade de arrecadação, e consequentemente maior dependência de transferências, foram mais beneficiados com recursos. Tais resultados alinham-se com os achados de Brunozi

Júnior *et al.* (2011), enquanto contrariam os resultados de Simão e Orellano (2015), para transferências ao SUS, e de Soares e Melo (2016) para TVU via convênios. Segundo esses autores, o resultado aponta para um caráter não redistributivo da política pública. Uma possível explicação primária para o resultado é que municípios com maior capacidade de arrecadação possuem melhores condições, estrutura e capacidade técnica para atender às próprias necessidades, capturando transferências na modalidade de convênios.

De maneira complementar ao modelo geral proposto, buscou-se testar efeitos de localização regional sobre TVU de convênios, uma vez que “regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários” (Arretche, 2011, p. 595). Dessa maneira, foram estimados cinco modelos individuais de regressão de dados em painel com a utilização de efeitos fixos robustos para as regiões Centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul. A expectativa era de que municípios localizados em regiões mais desenvolvidas do país apresentassem melhor desempenho e atenuação do ciclo político.

Apesar do número diferenciado de observações (municípios) ao longo do tempo, os resultados permitem confirmar o efeito das variáveis explicativas sobre a alocação de convênios. Variáveis políticas não apresentaram significância estatística, com exceção do Alinhamento com a coligação partidária do candidato a presidente para a região Nordeste, porém com sinal de coeficiente negativo. Pertencer ao mesmo partido do presidente da república não foi fator decisivo no angariamento de contratos de convênio para os municípios. A variável de ano eleitoral municipal manteve os coeficientes dos estimadores negativos, porém significativos apenas para as regiões Centro-oeste e Sul, enquanto que o ano eleitoral federal foi significativo para as regiões Nordeste, Norte e Sul ao nível de significância 0.05. O ano pré-eleitoral (ocorrido em 2010 e 2014) obteve coeficiente positivo e a um nível de significância de 0.01 para todas as regiões, seguindo o modelo geral.

Tabela 2.4. Painel de Efeitos Fixos (por Região)

Variável	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Constante	39.315**	54.8302***	17.5473*	115.3948***	76.5422***
	15.1458	14.0479	9.7549	18.9475	14.6997
IFDM_Educ	-4.804**	-4.6446***	0.1922	-1.9992	-5.6814***
	1.8749	0.8133	1.31	1.7757	1.1147
IFDM_Saud	-1.0544	-1.5666**	-2.7112***	-1.671	-1.6557*
	0.8753	0.6127	0.591	1.1177	0.8603
IFDM_Renda	2.5842***	2.2235***	0.1907	1.8869***	2.5629***
	0.718	0.54	0.59	0.6597	0.6027
IFGF_Geral	1.9362**	-0.0358	0.5742	1.5223***	0.2489
	0.9056	0.4236	0.6346	0.5208	0.4685
IFGF_RcProp	-2.3972***	0.0811	-0.1338	0.5381	-0.0698
	0.8291	0.4767	0.854	0.7273	0.8655
lnPopul	-3.1689**	-4.5515***	-1.1008	-10.1051***	-6.7915***
	1.5441	1.3802	0.9783	1.7467	1.4886
Alinhamento	-0.132	-0.2315***	-0.2018*	0.1206	-0.0742
	0.1484	0.0808	0.1094	0.1382	0.107
PartPresid	0.1766	0.0128	-0.0522	-0.0998	0.1969
	0.3385	0.2272	0.1763	0.2792	0.1674
ElecMunic	-0.8977***	0.0621	-0.1882	-0.1962*	-0.3562***
	0.1387	0.0838	0.1179	0.1103	0.0879
PreElect	0.645***	0.7936***	0.6653***	1.0222***	0.7397***
	0.1852	0.0861	0.1127	0.137	0.0994
ElecPresid	-0.1367	-0.5105***	-0.2488**	-0.0263	-0.2833***
	0.1546	0.0785	0.1201	0.1196	0.0928
N	520	1752	696	1064	1320
R ²	0.3506	0.2934	0.2194	0.3373	0.3214
R ² overall	0.252	0.276	0.265	0.3172	0.3335
R ² between	0.3506	0.2934	0.2194	0.3373	0.3214
R ² within	0.4581	0.5378	0.509	0.6761	0.6455
Estatística F	26.9909	67.6159	25.7297	44.833	52.7486

Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Nota: *Significância de 0.10; **Significância de 0.05; ***Significância de 0.01.

Com relação às variáveis de controle, o tamanho da população foi significativo para todas as regiões. Variáveis de escolaridade e qualidade da saúde mantiveram os coeficientes com sinal negativo e nível de significância de 0.05 apenas na região Nordeste. Já a variável para renda também manteve o sinal positivo e significativo a 0.01, com exceção da região Norte.

Os resultados confirmam a situação de heterogeneidades econômica e social dos municípios brasileiros. Conforme indicado por Soares e Melo (2016) e Baião, Cunha e Souza (2017), as TVU, e no caso em análise os convênios, possuem função redistributiva diminuída em função da distribuição seguir critérios políticos.

5. CONSIDERAÇÕES

Estudos sobre ciclos políticos eleitorais têm ganhado importância em estudos sobre o comportamento de receitas e de gastos públicos. Diversos estudos têm demonstrado a relação de fatores do ambiente organizacional no setor público, como também aspectos demográficos e culturais e o desempenho do setor, bem como a mudança no comportamento dos gastos em anos próximos das eleições. A literatura ressalta que as políticas fiscais, moderadas por fatores políticos e institucionais favorecem as funções que sejam perceptíveis pelos eleitores e capazes de sinalizar competência do gestor público (Sakurai, 2005; Sakurai & Gremaud, 2007; Vasconcelos *et al.*, 2013).

O modelo de descentralização fiscal adotado pelo Brasil é caracterizado pela grande concentração de poder pela União e os entes federativos, essencialmente os municipais, são dependentes de transferências de recursos (Pacheco *et al.*, 2018). O objetivo do estudo consistiu em analisar o efeito do ano eleitoral sobre a distribuição de receita pública por meio de convênios com a União nos municípios brasileiros, levando-se em consideração a localização do município. A amostra foi composta de 671 entes no período de 2009 a 2016 e utilizou-se como metodologia a técnica de regressão com dados em painel. Os resultados revelaram que a variável ano eleitoral para prefeito e presidente exerce influência negativa e significativa sobre a distribuição de convênios, enquanto o ano anterior à eleição para Presidente e Governador e o primeiro ano de mandato do prefeito exerceram influência positiva e significativa sobre a mesma variável. Conforme observado na literatura, tanto a arrecadação tributária como as transferências intergovernamentais constituem importantes dispositivos para a promoção do desenvolvimento social dos municípios, contudo é necessário que se desenvolvam estudos que busquem explicações de como tais recursos públicos aplicados contribuem para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e para a redução das disparidades.

Este trabalho buscou contribuir com novas evidências sobre a influência de aspectos políticos e da proximidade das eleições sobre as relações intergovernamentais entre Federação e municípios. Como limitações da pesquisa, destaca-se que a análise compreendeu dois ciclos políticos. Não foram considerados outros repasses provenientes das Unidades da Federação. Ressalta-se ainda a descontinuidade dos dados disponíveis pelo SICONV, que foi incorporado pela Plataforma Mais Brasil, questão que pode ser objeto de estudos futuros.

Ademais, a investigação sobre instrumentos de transparência e responsabilização torna-se relevante no contexto nacional. Em agosto de 2019, a Controladoria Geral da União emitiu relatório de avaliação de Restos a Pagar provenientes de TVU, ao cruzar dados do SIAFI

e do SICONV. O órgão de controle levantou a existência de cerca de R\$ 23 bilhões de Restos a Pagar de TVU, dos quais R\$ 3 bilhões foram irregularmente inscritos pela União (CGU, 2019). Sugere-se para pesquisas futuras a incorporação de transferências de recursos estaduais, bem como a análise segregada dos convênios provenientes de emendas parlamentares. Além disso, sugere-se a verificação da influência de outras variáveis sobre transferências intergovernamentais específicas.

REFERÊNCIAS

- Amorim Neto, O., & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704–725.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52(2), 377–423.
- Arretche, M. (2011). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53(3), 587–620.
- Arretche, M., & Rodden, J. (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), 549–576.
- Baião, A. L., & Couto, C. G. (2017). A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, 23(3), 714–753.
- Baião, A. L., Cunha, A. S. M. da, & Souza, F. S. R. N. de. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista Do Serviço Público*, 68(3), 583–610.
- Baltagi, B.. (2005) *Econometric analysis of panel data*. John Wiley & Sons.
- Beramendi, P. (2007). Federalism. In: C. Boix & S. C. Stokes (Eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*.
- Bijos, D. (2013). *Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: um Estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do Estado de Minas Gerais*. Universidade de Brasília - UnB.
- Bijos, D. (2018). Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. *Desenvolvimento Em Questão*, 16(44), 322–350.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899–912.

- Brasil. *Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. *Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997* (1997). Estabelece normas para as eleições. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm
- Brasil. *Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007* (2007). Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm
- Brunozi Júnior, A. C., Ferreira, M. A. M., Abrantes, L. A., & Klein, T. C. (2011). Efeitos das Transferências Intergovernamentais e Arrecadação Tributária sobre os Indicadores Sociais da Saúde e Educação em Minas Gerais. *Revista de Informação Contábil - RIC*, 5, 1–21.
- Cataia, M. (2011). Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/municípios). *Revista Geográfica de América Central*, 1–16.
- Controladoria Geral da União (2019). *Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de Transferências Voluntárias*. Brasília: CGU.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346.
- Fávero, L. P. & Belfiore, P.. (2017) *Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e STATA®*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Ferreira, I. F. S., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), 271–300.
- Gomes, E. D. C. O., & Scarpin, J. E. (2012). Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade Da Unisinos*, 9(2), 189–203.
- Gonçalves, L. G., Funchal, B., & Bezerra Filho, J. E. (2017). A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 462–481.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Massardi, W. de O., & Abrantes, L. A. (2015). Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. *REGE - Revista de Gestão*, 22(3), 295–313.
- Meireles, F. (2019). Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 173–194.

- Monteiro, D. A. A., Ferreira, M. A. M., & Silveira, S. de F. R. (2013). Fatores direcionadores da transferência de recursos em programas sociais no Brasil. *Revista de Gestão*, 20(2), 147–163.
- Moutinho, J. da A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151–166.
- Moutinho, J. da A., & Kniess, C. T. (2017). Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. *Revista de Gestão e Projetos*, 8, 90–101.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B.. (1989) *Public Finance in theory and practice*. McGraw-Hill Book.
- Orair, R. O., Gouvêa, R. R. & Leal, É. M.. (2014) *Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA: Brasília.
- Pacheco, M. J. J., Abrantes, L. A., Zuccolotto, R., & Luquini, R. de A. (2018). Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios. *Desenvolvimento Em Questão*, 42, 180–208.
- Sakurai, S. N. (2005). Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. *Estudos Econômicos*, 35(2), 297–315.
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political Business Cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). *Economia Aplicada*, V(11), 27–54.
- Sakurai, S. N. (2013). Efeitos assimétricos das Transferências Governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 43(2), 309–332.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389.
- Silva, M. S. (2005). Teoria do federalismo fiscal notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), 117–137.
- Simão, J. B., & Orellano, V. I. F. (2015). Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 45(1), 33–63.
- Soares, M. M., & Neiva, P. R. P. (2011). Federalism and Public resources in Brazil: Federal Discretionary transfers to States. *Brazilian Political Science Review*, 5(2), 94–116.
- Soares, M. M., & Melo, B. G. De. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–561.
- Tullock, G. (1969). Federalism: problems of scale. *Public Choice*, 6(1), 19–29.

- Vasconcelos, R. D. de, Ferreira Júnior, S., & Nogueira Junior, R. P. (2013). A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. *Economia Aplicada*, 17(3), 325–354.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2013). Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel. *Public Choice*, 155(3–4), 335–353.

APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Tabela 2.5. Estatísticas descritivas das variáveis analisadas

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
ConvLiq_pcp	550.08	1,552.61	0.30	48,362.86
IFDM_Rend	0.5713	0.1561	0.1888	0.9430
IFDM_Educ	0.7369	0.1163	0.3124	1.000
IFDM_Saud	0.7433	0.1431	0.1094	0.9954
IFGF_Ger	0.5224	0.1423	0.0809	0.9346
IFGF_RecProp	0.3419	0.2575	0.0089	0.9346

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

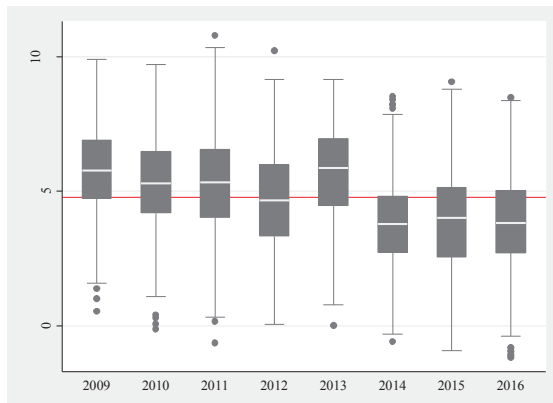
Tabela 2.6. Matriz de correlação das variáveis

	ConvLiq	Rend	Educ	Saud	IFGF_Ger	RecPr	Pop
Conv_liq	1						
Rend	-0.0901*	1					
Educ	-0.1035*	0.3527*	1				
Saud	-0.0899*	0.3999*	0.6291*	1			
IFGF	-0.0387*	0.4597*	0.3446*	0.3188*	1		
RecProp	-0.1718*	0.6832*	0.4369*	0.4444*	0.5099*	1	
Pop	-0.0648*	0.2290*	0.0808*	0.1270*	0.1619*	0.3654*	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

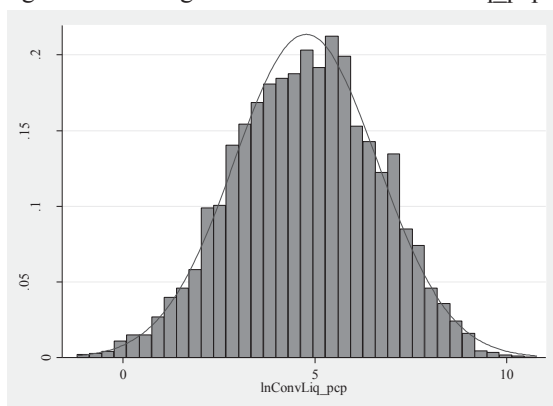
Nota: *Significância de 0.05

Figura 2.2. Gráfico Boxplot por Ano



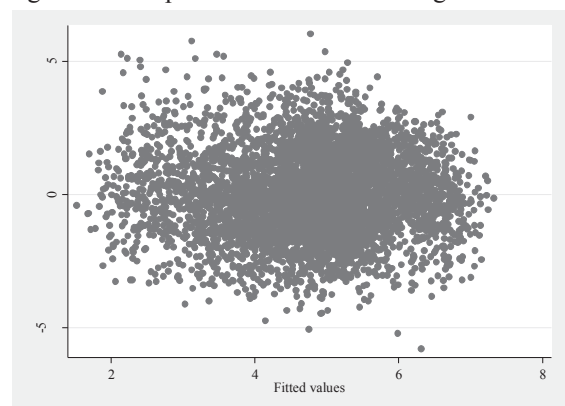
Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Figura 2.3. Histograma da variável lnConvLiq_pcp



Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Figura 2.4. Dispersão dos resíduos da regressão OLS



Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO ERRO DE PREVISÃO DE DESPESAS NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

RESUMO

O capítulo analisa alguns dos determinantes do erro de previsão da despesa orçamentária nos municípios brasileiros. A elaboração do orçamento fiscal origina-se de previsões macroeconômicas para o exercício seguinte. Dessa forma, a qualidade das previsões torna-se fundamental para a saúde orçamentária do ente público. Para consecução do objetivo, foram utilizadas análise descritiva e inferência por regressão quantílica para interpretar heterogeneidades e possíveis efeitos na distribuição dos quantis condicionais do erro em relação a um conjunto de variáveis de ordem financeira, orçamentária e de gestão. Os resultados permitem não rejeitar plenamente as hipóteses formuladas. Os erros de previsão que apresentaram maior dispersão foram os relativos à natureza de Investimentos e Juros e Encargos da Dívida. Nota-se que o viés de erro orçamentário se repete ao longo do tempo e está associado ao grau de incrementalismo presente nos orçamentos, bem como às variações nas previsões de receitas, principalmente transferências intergovernamentais.

Palavras-chave: Orçamento público; Erro de previsão; Incrementalismo; Regressão Quantílica.

ABSTRACT

This chapter analyzes some of the determinants of forecast errors in the Brazilian municipalities' budget expenditure. The elaboration of the fiscal budget originates in macroeconomic forecasts for the following year. Therefore, forecast quality becomes fundamental for the public entity's budgetary health. To achieve this objective, descriptive and inferential analysis were used to interpret heterogeneities and passible effects on distribution of quantiles errors in relation to a set of financial, budgetary and institutional variables. The results allow not to reject the hypothesis formulated. The forecast errors with the greatest dispersion were those related to the nature of investments and interest and debt service charges. It is possible to observe that the budget error bias is repeated over the time and is associated with the degree of incrementalism present in the budget, as well as with variations in revenue forecasts, mainly intergovernmental transfers.

Keywords: Public budget; Forecast error; Incrementalism; Quantile Regression.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento constitui uma das principais ferramentas de organização e planejamento do Estado e pode ser entendido como um plano financeiro para determinado período em que

são previstas as receitas⁶ e fixadas as despesas⁷. Tal instrumento torna-se essencial para administração financeira dos recursos públicos e coordenação das atividades estatais, por meio das quais as políticas públicas são implantadas, assim como a forma com que o Estado pode intervir na economia (Abrucio & Loureiro, 2004; Giambiagi & Além, 2011).

Diversos estudos têm analisado o processo de alocação orçamentária, especialmente sobre os gastos públicos alocados como importantes fatores de promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico (Afonso, Schuknecht, & Tanzi, 2010; Degenhart, Vogt & Zonatto, 2016; Neduziak & Correia, 2017). Neste sentido, fatores como a polarização política, a estrutura de governo e o sistema eleitoral constituem aspectos determinantes dos resultados orçamentários.

O gerenciamento da política fiscal depende em grande parte das previsões orçamentárias feitas pelo governo e por entidades privadas. No entanto, as evidências sugerem que as previsões orçamentárias e de crescimento econômico são otimistas, o que torna o orçamento um instrumento pouco transparente e opaco, assim como incorre em viés de déficit⁸. Nesse sentido, erros de previsão, entendidos como a relação entre previsão (ou planejamento) do orçamento fiscal e a sua efetiva execução, correspondem a manobras políticas ou administrativas de governos em fazer estimações conservadoras, de modo a constituir uma reserva em tempos mais difíceis. Essas manobras são intensificadas em períodos próximos das eleições e podem constituir possível fonte de déficit orçamentário (Vasconcelos de Deus & de Mendonça, 2017).

Wildavsky (1984) já explicava que em função da incerteza, desenvolvimento econômico e instabilidade nos países não há como se fazer um orçamento realístico. Assim, atualmente, gestores ainda optam pela estratégia da estimativa conservadora para receitas e

⁶ Receita pública compreende os ingressos de recursos que serão utilizados na cobertura das despesas. São classificadas em receitas orçamentária e extra orçamentária, de acordo com a previsão ou não no orçamento aprovado. As receitas orçamentárias são classificadas, ainda, em receitas correntes e receitas de capital, de acordo com a categoria econômica. Receitas correntes incluem receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e as provenientes de transferências com outras entidades públicas ou privadas. Já as receitas de capital destinam-se a cobrir despesas de capital, como operações de créditos, alienação de bens e amortização de empréstimos.

⁷ Despesa pública constitui o esforço da administração pública a fim de assegurar o funcionamento da máquina pública e atendimento das necessidades da sociedade. Analogamente às receitas, classificam-se em orçamentária e extra orçamentária e em correntes e de capital. Despesas orçamentárias são aquelas previstas no orçamento e com crédito orçamentário disponível. Despesas de capital são constituídas pelos investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

⁸ Um exemplo desse tipo de manipulação pelo erro de projeção foi a elaboração da PLOA da União para 2020 que superestimava em R\$ 5,8 bilhões as despesas com pessoal. O espaço fiscal aberto poderia ser utilizado para incrementar investimentos e emendas parlamentares (Oliveira, R. Erro de projeção pode aliviar teto de 2020. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/25/erro-de-projecao-pode-aliviar-teto-de-2020.ghml>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.).

despesas, principalmente em países de baixa renda, como estratégia de sobrevivência em ambiente de incerteza e pobreza, conferindo maior flexibilidade para a ação do governo. Na teoria econômica, a existência de folga de recursos representa um produto da ineficiência do governo e do autointeresse dos gestores, enquanto que para a teoria organizacional as folgas têm papel de “amortecedor” necessário para adaptação ao ambiente de incerteza, sendo inclusive uma boa prática gerencial (Hendrick, 2006).

Observa-se uma lacuna de novos avanços sobre determinantes dos erros de previsão orçamentária em relação ao ciclo político-eleitoral em nível local. Neste sentido, considerada a importância do tema, o capítulo busca contribuir com a literatura sobre aspecto ainda pouco explorado empiricamente em nível de governos locais no Brasil, avançando a partir dos estudos de Azevedo (2013) e Fajardo (2016), que analisaram desvios orçamentários em municípios paulistas e na previsão de receitas dos governos estaduais, respectivamente. Assim, o objetivo deste estudo consiste em analisar a influência de aspectos políticos e eleitorais sobre os erros de previsão de despesas nos orçamentos municipais. O estudo inova ainda ao abordar o desvio na execução de despesas de maneira segregada por natureza de despesa.

2. ERRO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

O ciclo orçamentário corresponde a um processo articulado que se repete em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos são planejados, votados, executados, avaliados e as contas aprovadas⁹. Do ponto de vista do processo político, o ciclo orçamentário constitui a

⁹ No Brasil, o planejamento governamental ficou institucionalizado com a Constituição Federal de 1988, que definiu o modelo de orçamento-programa, em que são discriminados os recursos financeiros destinados à execução de programas, projetos e atividades, classificados em categorias econômicas, e que, portanto, ultrapassa a uma simples peça contábil de receitas e despesas. Os instrumentos de planejamento reconhecidos são o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA possui papel central no planejamento governamental e estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para despesas e para programas de duração continuada. O PPA deve ser apresentado ao Poder Legislativo até a data de apresentação da LDO no primeiro mandato do gestor e vigorando por período de quatro anos, ou seja, até o primeiro ano da próxima gestão. Define objetivos e metas da administração pública, além de diretrizes das despesas de capital, dos gastos e de novos programas. O PPA permitiu transformar o planejamento governamental em processo de ação do governo procurando reduzir a discricionariedade das atividades (Cardoso Jr., 2011). Alinhado com o direcionamento do PPA, a LDO corresponde ao instrumento de planejamento que deve realizar a ligação entre o PPA e a LDO. Define prioridades e metas da administração pública, bem como as diretrizes para elaboração dos orçamentos anuais. Conforme regulamentou a LRF (Brasil, 2000), a LDO deverá dispor sobre o equilíbrio orçamentário, limitações de empenho e avaliação de resultados. Deverá conter ainda anexo de metas e de riscos fiscais, de maneira a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O prazo para encaminhamento da PLDO é de até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser votado e aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A LOA é composta por três

ligação entre recursos financeiros e a realização de políticas públicas, e consiste na negociação sobre a priorização destas políticas, orientado por limites legais e elementos políticos, em que as expectativas são registradas como informação orçamentária (Aquino & Azevedo, 2015). Tal ciclo ocorre em ambiente de assimetria informacional entre o poder político e burocratas. Pelo maior conhecimento dos custos reais dos serviços públicos pelos burocratas, incorre em maiores custos de delegação e menor qualidade da democracia, uma vez que podem implicar em aumento da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa (Filgueiras, 2011).

A elaboração do orçamento fiscal origina-se de previsões de variáveis macroeconômicas para o período futuro de execução. Previsões de inflação, balanço de pagamento e de crescimento econômico criam sustentação para projeção de recursos que o governo terá para o exercício seguinte. Dessa forma, a qualidade de tais previsões e da sua transparência torna-se fundamental para a saúde orçamentária do país (Vasconcelos de Deus & de Mendonça, 2017).

O orçamento é composto pela previsão das receitas que devem ser arrecadadas e da fixação das despesas a serem executadas, seguindo o princípio do equilíbrio orçamentário. As estimativas de receita e despesa são informações privadas do Poder Executivo, em que não há punição ou premiação para precisão. Para Schneider (2005), mecanismos de supervisão e de responsabilização no processo orçamentário reforçam promessas feitas pelos chefes do executivo. Já Azevedo (2013) cita que a ausência de incentivos acarreta o desinteresse no setor de planejamento e consequente perpetuação dos erros.

No Brasil, a prática de fazer previsões de receitas e estabelecer as despesas para o próximo exercício tornou-se dificultada por conta do ambiente altamente inflacionário do passado (Vignoli, 2004), em que o orçamento perdeu o sentido de ser um instrumento de planejamento e controle e se tornou peça de ficção que mascara o resultado da administração pública (Abrucio & Loureiro, 2004; Alves, 2015; Vecchia & Montoya, 2002). Portanto, entende-se que persiste um problema ficcional do orçamento que, desta vez na sua execução, não tem cumprido sua função principal de servir como instrumento de controle dos gastos e de discussão das prioridades públicas (Aquino & Azevedo, 2015; 2017; Piscitelli, 2007).

Por outro lado, a minimização de erros de previsão pode constituir importante indicador da gestão fiscal do ente. A Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de

orçamentos: o orçamento fiscal, ou orçamento propriamente dito, que apresenta a previsão de receitas e a autorização de despesas, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos. Constitui o instrumento de execução de planos, programas e obras e que estima as receitas e define as despesas para o exercícios financeiros (Luque & Silva, 2004).

informação contábil das entidades do setor público (CFC, 2016) prevê que a utilização de informações comparativas entre previsão e execução orçamentária constitui medida de desempenho que subsidia o processo decisório e instrumentaliza a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*).

A previsão de arrecadação baseada em estimativas macroeconômicas geralmente é superestimada de modo a poder elevar créditos orçamentários relativos às despesas durante o exercício. Conforme o princípio do equilíbrio orçamentário, há um incentivo implícito para que estas sejam infladas de modo que as despesas previstas também sejam maiores, incluindo alguma margem para atender interesses das bases eleitorais (Rubin, 2014; Alves, 2015; Procópio, 2016). Gestores têm favorecido subestimações das receitas públicas de maneira conservadora contra o risco de queda de arrecadação (Anessi-Pessina *et al.*, 2012). No Brasil, a LRF permite reestimativas de receitas pelo Poder Executivo desde que admitidas por erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Scarpin e Slomski (2005) observaram que, após a adoção da referida lei, houve uma melhora na previsão das receitas orçamentárias. Já Fiirst *et al.* (2017) concluem que previsões ineficientes tendem a criar incerteza sobre a capacidade de investimento do ente.

Na impossibilidade de fazer um orçamento realístico são realizados ajustes, principalmente nos gastos públicos. Entre os motivos que provocam a diferença entre fixação e realização estão as variações de preços de mercado, erros de programação das ações governamentais e ainda fatos imprevisíveis ou urgentes. Para tais situações, a legislação prevê mecanismos de correção, como os créditos adicionais¹⁰, previstos na CF e pela Lei nº 4.320/1964. Créditos Adicionais devem representar situações excepcionais, de modo a preservar a legitimidade da Lei Orçamentária. No entanto, no Brasil tais ajustes têm ocorrido de maneira cada vez mais frequente, o que causa verdadeira dissociação entre despesas previstas

¹⁰ A Lei nº. 4.320/1964 (Art. 40) define os créditos adicionais como “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Os créditos adicionais são considerados mecanismos de retificação do orçamento anual e visam suprir deficiências ou para contemplar ações não previstas inicialmente. São classificados em especiais, suplementares e extraordinários. O primeiro visa atender a despesa não contemplada na LOA, os créditos suplementares são destinados à reforço de dotação prevista no orçamento, já os créditos extraordinários visam atender à despesa imprevisível e urgente, como em caso de guerra ou calamidade pública. Para abertura de créditos adicionais especiais e suplementares, deve-se indicar a fonte do recurso, podendo ser: (i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (ii) operações de crédito; (iii) anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de outros créditos adicionais; e (iv) o excesso de arrecadação apurado. Neste último caso, é resultado do saldo positivo entre arrecadação prevista e realizada, considerando a tendência do período e deduzido os créditos extraordinários abertos no exercício (Slomski, 2013).

na peça orçamentária e as efetivamente pagas, bem como na utilização excessiva de Restos a Pagar¹¹ (Alves, 2015).

Outra estratégia utilizada pelos políticos é o adiamento de despesas. Gestores podem optar pelo adiamento de pagamento de despesas para o próximo ano fiscal, embora os serviços já tenham sido contratados, como uma maneira de reduzir o déficit orçamentário. Os gestores podem, ainda, implementar políticas restritivas em anos não eleitorais, a fim de criar um espaço de manobra financeira em períodos futuros sem quebrar regras fiscais (contabilidade criativa). Com relação às despesas orçamentárias, a inscrição de Restos a Pagar não apenas flexibiliza a anualidade do orçamento, como também eleva o grau de imprevisibilidade orçamentária (Benito, Bastida, & Vicente, 2013).

Restos a pagar (RP) assumiram o papel de encobrir a real execução orçamentária do exercício e podem ser usados para inflar o desempenho ou passar a impressão de que o governo está cumprindo com o plano de trabalho estabelecido, principalmente para execução de investimentos em obras públicas que transcendem o exercício financeiro (Alves, 2015). A utilização de tal mecanismo tem sido apontada como instrumento de “contabilidade criativa” pelos entes públicos para cumprimento da meta fiscal. Tal ajuste protela o pagamento de despesas e pode afetar a execução do orçamento em vigor (Augustinho, Oliveira & Lima, 2013). Além disso, a inscrição em RP pode gerar, no curto prazo, um resultado primário mais elevado por via da postergação do pagamento da despesa, inflando o desempenho da gestão atual enquanto prejudica a execução financeira de exercícios futuros¹².

Segundo Scarpin e Slomski (2005), o erro de previsão pode descaracterizar o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, o que implica em perda da função primordial de planejamento dos gastos públicos. Para Fiirst *et al.* (2017), os ajustes no orçamento proposto podem comprometer as atividades de planejamento, avaliação, controle e *accountability*¹³. Dessa forma, a consequência da desvinculação entre planejamento e orçamento é a redução na

¹¹ Restos a Pagar representam compromissos financeiros constituídos por despesas orçamentárias que foram empenhadas, mas que não foram pagas até encerramento do exercício. Diferencia-se os Restos a Pagar Processados que são as despesas liquidadas, mas não pagas e os Restos a Pagar Não Processados que são despesas empenhadas, mas não liquidadas até o final do exercício (Alves, 2015).

¹² Uma tentativa de corrigir a utilização indiscriminada dos Restos a Pagar foi proposta na elaboração da LRF, em que no § 2º do art. 41 limitava a sua inscrição ao saldo de caixa do Poder ou órgão. O dispositivo, no entanto, foi vetado, sob o argumento de que nos moldes em que era proposto atentaria contra o princípio do equilíbrio fiscal e do interesse público.

¹³ Abrucio e Loureiro (2004, p.75) definem a *accountability* democrática como a “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

transparência sobre os gastos públicos, no sentido de que as escolhas públicas se desencontrem das necessidades da sociedade e incorram em maiores custos de transação.

Anessi-Pessina *et al.* (2012) verificaram que as alterações no orçamento (*rebudgeting*) estão diretamente associadas ao incrementalismo¹⁴ do orçamento inicial nos municípios italianos, ou seja, a ancoragem do orçamento atual em programas antigos, resultado de análises e decisões anteriores, que recebem maior parte dos recursos, enquanto novos programas têm que competir em busca de poucos recursos disponíveis (Giacomoni, 2010).

Martins e Correia (2015) investigaram os determinantes socioeconômicos, políticos e institucionais dos desvios orçamentários nos municípios portugueses. Para os autores, o desequilíbrio financeiro vivenciado é resultado dos desvios orçamentários, que, por sua vez, estão relacionados a previsões otimistas de receita e inércia na execução de despesas.

No âmbito nacional, Vecchia e Montoya (2002) analisaram a eficiência do planejamento orçamentário dos municípios do planalto médio do Estado do Rio Grande do Sul. Concluem haver ausência de ligação entre planejamento e orçamento, uma vez que os orçamentos apresentaram subestimação em período inflacionário e superestimação no período seguinte de estabilização de preços.

Segundo pesquisa de Azevedo e Aquino (2016), os municípios seguem com dificuldades para elaboração do planejamento e orçamento, como a falta de estrutura administrativa do Executivo, o nível de atuação dos controles internos e Legislativo ineficazes. A elaboração do orçamento na maior parte das vezes é realizada por meio de estimação incremental ancorada em exercícios anteriores para as despesas com pessoal e encargos e para as demais despesas correntes, enquanto que as receitas são geralmente subdimensionadas, causando excesso de arrecadação e permitindo espaços de manobra para os gestores alocarem os créditos suplementares em períodos futuros. Isso compensa incertezas durante o período de planejamento e reduz o controle do Poder Legislativo sobre o orçamento inicial.

Piza (2016) investigou o planejamento e execução da política fiscal do governo federal no período de 2002 a 2015. Segundo a autora, desvios de execução orçamentária decorrem de fatores externos, ou exógenos, que incluem choques inesperados na economia e receitas ou despesas inesperadas, e de fatores internos, como a incerteza no processo de previsão, erro em estimativas de PIB, superestimação ou subestimação de receitas e despesas, insuficiência técnica, ou ainda por oportunismo eleitoral. Como resultado, ressalta que os desvios de

¹⁴ O incrementalismo corresponde ao método de elaboração do orçamento que toma por base o orçamento anterior como referência, tendo pequenas mudanças incrementais que acontecem de forma lenta durante anos a partir da base orçamentária pré-existente (Rocha, 2001).

execução podem ser atribuídos, em parte, a erros de previsão de variáveis macroeconômicas. Vasconcelos de Deus e de Mendonça (2017) também analisaram os determinantes econômicos, políticos e institucionais do erro fiscal do governo central no período de 2003 a 2013. Concluíram que o comportamento oportunista do governo será mais intenso de acordo com características políticas e institucionais da sociedade.

De forma geral, o que as pesquisas citadas indicam é que fatores políticos e de gestão possuem associação com o grau de realismo das previsões orçamentárias. No entanto, poucos estudos até o momento debruçaram-se sobre a relação entre erros de previsão de despesas e seus fatores determinantes no contexto da gestão pública local.

3. HIPÓTESES FORMULADAS

Erro ou desvio são denominações comuns para representar a diferença entre previsão (ou planejamento) e a execução do orçamento fiscal de determinado período. Fajardo (2016) segrega o erro orçamentário em imprecisão orçamentária (dividida em erro aleatório, erro analítico e erro sistêmico), e erro discricionário (ou manipulação orçamentária).

Vasconcelos de Deus e de Mendonça (2017) levantaram pesquisas a respeito dos erros de previsão fiscal segregadas em três categorias: as pesquisas sobre métodos mais acurados e ferramentas de previsão, estudos sobre acurácia e eficiência (hipótese de racionalidade fraca) e estudos sobre determinantes dos erros de previsão (hipótese de forte racionalidade), foco principal deste estudo. Sobre erros de previsão orçamentária, destacam-se os estudos de Bretschneider, Gorr, Grizzle e Klay (1989), Anessi-Pessina *et al.* (2012), Martins e Correia (2015), Benito, Guillamón e Bastida (2015), Boukari e Veiga (2018) e Ríos, Guillamón, Benito e Bastida (2018). No ambiente brasileiro, tais pesquisas ficaram a cargo de Vecchia e Montoya (2002), Azevedo (2013), Fajardo (2016), Piza (2016) e Procópio (2016).

Conforme identificado pela literatura, os determinantes do erro de previsão orçamentária são principalmente de natureza fiscal, política e eleitoral. A previsibilidade da receita pública possui papel fundamental no processo orçamentário, que corresponde a um indicador de responsabilidade fiscal da gestão pública e viabiliza recursos necessários para a realização de obras e investimentos públicos. Os entes municipais possuem duas fontes principais de recursos, ditas receitas próprias e as decorrentes de transferências. O federalismo fiscal brasileiro é identificado como um governo central concentrador de recursos, enquanto os municípios precisam suportar maior carga de prestação de serviços públicos à população,

mesmo possuindo menor competência arrecadatória. Neste sentido, o nível de autonomia e de dependência financeira fornece um indicador de capacidade governativa do ente público e constitui fator relevante para implementação de políticas públicas.

A partir das pesquisas de Anessi-Pessina *et al.* (2012) e Boukari e Veiga (2018), em que aspectos políticos e as condições socioeconômicas do município possuem papel significativo na prática de dotação inicial do orçamento e no ajuste da dotação, formularam-se as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: A participação de receitas próprias e a inscrição em Restos a Pagar exercem influência positiva sobre o erro de previsão das despesas.

Hipótese 2: A dependência de recursos afeta negativamente o erro de previsão das despesas.

Pesquisas sobre instituições orçamentárias investigam se as decisões orçamentárias e os resultados fiscais são atribuídos a regras que compõem o processo orçamentário (Alesina, Hausmann, Hommes, & Stein, 1999; Dietrichson & Ellegård, 2015; Gollwitzer, 2011). As instituições orçamentárias são constituídas pelo conjunto de regras e organizações segundo o qual os orçamentos são definidos, aprovados e executados, e possuem influência sobre a disciplina fiscal do ente público.

Os fatores políticos são representados pelo calendário eleitoral, o incentivo à reeleição do gestor, a fragmentação do Legislativo e a competição política. A existência de calendário previamente estabelecido para realização das eleições permite à classe política ajustar as políticas de modo a usufruir de melhores resultados e associar a popularidade do candidato (Sakurai & Gremaud, 2007). Dessa forma, anos pré-eleitorais e eleitorais correspondem a períodos de ajustes para canalizar recursos para o ano eleitoral, em que se verifica ampliação dos déficits públicos (Sakurai, 2009). Brender e Drazen (2013), que avaliaram a influência das eleições na composição dos gastos públicos, indicam que os anos de eleição exercem influência sobre a mudança na composição de gastos públicos. Sakurai e Menezes-Filho (2008) encontraram evidências de que os déficits municipais se elevam em anos eleitorais, à medida que as despesas totais e correntes aumentam e a arrecadação de tributos diminui.

Com relação aos desvios de previsão orçamentária, Martins e Correia (2015) comentam que em períodos pré-eleitorais as previsões orçamentárias tendem a ser mais

otimistas, uma vez que o governo pretende sinalizar competência ao implementar políticas expansionistas. Dessa forma, espera-se que em períodos de pleito ocorram maiores adições ao orçamento inicial.

Ríos, Guillamón, Benito e Bastida (2018) analisaram a influência da transparência municipal sobre níveis de precisão orçamentária e mostraram que a fase do ciclo eleitoral é relevante para um efeito de superestimação das despesas em período anterior às eleições. No Brasil, Baldissera, Costa, Dall'Asta e Fiirst (2019) conduziram estudo sobre características políticas e eleitorais que influenciam a abertura de créditos adicionais, concluindo haver relação positiva entre a média suplementações ao orçamento e o ano eleitoral e a mudança de partido político. Dessa forma, formula-se a seguinte hipótese:

Hipótese 3: Os efeitos do ano eleitoral, do primeiro ano de mandato e da mudança de gestor público exercem influência positiva sobre o erro de previsão das despesas.

Outro fator que relaciona interações políticas e a composição dos gastos públicos é a fragmentação partidária e a competição eleitoral. A fragmentação do Legislativo identifica o poder do controle parlamentar exercido sobre o executivo, por meio da fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da média e alta burocracia e na instauração e condução de comissões parlamentares de inquérito¹⁵ (Abrucio & Loureiro, 2004). A fragmentação partidária, taxa que mede a dispersão parlamentar das bancadas como sendo uma *proxy* para maior disputa por recursos (Batista & Simpson, 2010), sugere dificuldade mais elevada para formar maiorias no Legislativo e está relacionada positivamente a maiores gastos, déficit e dificuldade em realizar ajustes fiscais (Sakurai, 2009). Governos mais fragmentados tendem a apresentar orçamento mais equilibrado e a realizar projeções otimistas para acomodar alterações de rubrica (Piza, 2016). As atualizações do orçamento estão relacionadas às possíveis reformas que o governo tenta implementar e à maioria da bancada do governo na casa legislativa (Anessi-Pessina *et al.*, 2012).

Já a competição eleitoral ou fracionalização do executivo, *proxy* de reputação política que mensura a dispersão ou concentração dos votos para o cargo do Executivo, está associada

¹⁵ “[...] as CPIs constituem instrumento institucional de que dispõe o Legislativo brasileiro para exercer suas funções de fiscalização do Executivo e de outros organismos estatais. Elas são colegiados temporários, compostos por membros individuais do Congresso, com o objetivo de investigar denúncias ou suspeitas de comportamento irregular do ponto de vista administrativo ou ético.” (Abrucio & Loureiro, 2004, p.97).

à maior heterogeneidade das prefeituras e dificulta a realização de ajustes fiscais (Sakurai, 2014). Segundo Rodrigues (2017), a competição obriga os políticos a obterem um bom desempenho para não serem punidos pelo eleitorado no próximo pleito, o que aumenta a responsabilidade, a transparência, a preocupação com as necessidades e a participação da comunidade. Por outro lado, a indisciplina fiscal pode ter um efeito sobre o governo, tornando-se mal avaliado pelos eleitores e sujeito a maior pressão popular (Vasconcelos de Deus & de Mendonça, 2017). Da mesma maneira, em situação de baixa competição a responsabilidade do eleito com os eleitores diminui. Um efeito secundário da competição é a disseminação de informações pela publicidade, o que contribuiria para a redução da assimetria de informações. A participação e a transparência também proporcionam um melhor controle do oportunismo político. Evidências de Sakurai (2009) e Melo, Souza e Bonfim (2015) indicam que a participação social no processo democrático influencia a disciplina fiscal dos governantes. Assim, formula-se a seguinte hipótese:

Hipótese 4: Os efeitos da fragmentação do Legislativo, da competição eleitoral e da participação política exercem influência negativa sobre o erro de previsão orçamentária.

Por fim, a relação da influência ideológica sobre variáveis fiscais dos governos tem apresentado resultados contraditórios. A influência da orientação política sobre a estimativa do orçamento sugere que partidos ligados aos movimentos de esquerda tendem a aumentar estimativas de receitas e alocar mais recursos às funções sociais, enquanto partidos de direita preferem realizar ajustes que diminuam as despesas (Tavares, 2004). Diversos estudos indicam que a ideologia e o alinhamento partidário entre os governantes afetam o desempenho das contas públicas municipais e a decisão de transferir recursos (Arvate, Avelino, & Lucinda, 2008; Cavalcante, 2016; Sakurai, 2013). Sakurai e Menezes-Filho (2008) apontam que ideologias distintas podem afetar a composição do orçamento para o caso dos municípios brasileiros. Por outro lado, estudos de Nakaguma e Bender (2006), Sakurai e Gremaud (2007) e Sakurai (2014) verificam uma baixa consistência ideológica por parte dos partidos políticos no caso brasileiro, o que pode não influenciar o ciclo político. Para Arretche e Rodden (2004), o sistema partidário brasileiro é altamente fragmentado, já que as coalizões eleitorais frequentemente diferem das coalizões de governo. Segundo Arvate e Biderman (2004), os motivos para falta de uma conclusão definitiva a respeito desta questão correspondem à diferença na construção de variáveis representativas de ideologia e à influência contextual e

temporal, levando em consideração a situação e os problemas do país em um determinado momento. Complementa Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) em que os estudos nacionais em geral averiguaram diferenças partidárias apenas em dois extremos ideológicos – esquerda e direita – o que pode induzir a resultados e interpretações inconsistentes.

4. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Considerando o objetivo da pesquisa de caráter exploratório e explicativo, foram desenvolvidos procedimentos necessários para testar as hipóteses de pesquisa. O estudo adota o método hipotético-dedutivo, que consiste na enunciação de hipóteses a serem confirmadas ou não. Quanto aos dados coletados e tratados, a abordagem do estudo é do tipo quantitativo.

A variável dependente adotada para análise é definida como erro de previsão orçamentária (EP). Para avaliar o grau de imprecisão entre estimativa e execução, foi utilizado o Quociente de Execução da Despesa do Balanço Orçamentário, adaptado de Kohama (2016) ou o Índice de Acerto na Fixação da Despesa de Vecchia e Montoya (2002), como sendo a relação entre Despesa Empenhada e Dotação Inicial (Despesa Fixada).

O resultado do quociente deve ser interpretado conforme a desvio da medida de eficiência igual a 1. Segundo Vecchia e Montoya (2002), o índice traduz a eficiência do planejamento das ações governamentais. Quanto maior a discrepância do valor de referência de eficiência máxima ($EP = 1$) maior a ineficiência na área de atuação do orçamento público. Por outro lado, valores maiores do que 1 indicam a subavaliação do orçamento, representativo da utilização de créditos adicionais; enquanto que valores menores do que indicam redução das despesas em relação ao planejado, representativo da superavaliação do orçamento inicial.

Para a análise do desvio da execução orçamentária, adotou-se a classificação por natureza da despesa, que se divide em seis tipos: (a) pessoal e encargos sociais; (b) juros e encargos da dívida; (c) outras despesas correntes; (d) investimentos; (e) inversões financeiras; e (f) amortização da dívida. Espera-se, no entanto, que classificações do tipo contratual ou obrigatórias, como pessoal e encargos sociais e juros e encargos da dívida, possuam baixo erro de previsão considerando o maior poder preditivo, enquanto classificações discricionárias, como outras despesas correntes e investimentos, apresentem tendência de maior erro em períodos eleitorais, sinalizando possível manipulação pelo gestor.

As variáveis explicativas dos modelos foram divididas em dois grupos. O primeiro grupo de variáveis buscou testar aspectos endógenos do próprio orçamento municipal, como a

ocorrência de frustração de receitas, o incrementalismo no orçamento das despesas e as inscrições em Restos a Pagar no final do exercício. A utilização do incremento no orçamento (Incrementalismo) teve por base o estudo de Anessi-Pessina *et al.* (2012) e tem por objetivo analisar a medida de ancoragem do orçamento atual com o orçamento anterior. Além destas, foi inserida medida de erro de previsão defasada em um período, visando eliminar problemas de inconsistência nos parâmetros. Segundo Martins e Correia (2015), a medida defasada da variável explicativa visa traduzir uma natureza sistemática dos desvios orçamentários decorrente da manutenção das práticas de previsão e de execução.

No segundo grupo foram testadas variáveis políticas e de gestão, além de medidas de controle. Foi utilizado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para o nível de desenvolvimento econômico, e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), que busca mensurar a disciplina e a qualidade da gestão orçamentária e financeira dos municípios, ambos de forma desagregada. O IFGF utiliza quatro¹⁶ dimensões para avaliação: autonomia financeira, gastos com pessoal, investimentos e liquidez. Cada indicador varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município.

A variação do Produto Interno Bruto foi empregada de maneira a captar a desaceleração e instabilidades econômicas que tendem a majorar o estresse fiscal, aumentando a pressão por gastos públicos (Dantas Junior, Diniz & Lima, 2019). Espera-se que quanto maior o crescimento do PIB, maior será a arrecadação efetiva em relação à arrecadação prevista, incorrendo também em maiores erros de previsão de despesa. Outra variável de controle utilizada foi o porte populacional, de acordo com a classificação do IBGE. Entende-se que grandes municípios – em tamanho de população e de orçamento – tendem a constituir estrutura mais complexa e difícil de gerenciar, tendo maior probabilidade de realizar ajustes no orçamento ao longo do período. Por outro lado, prefeituras maiores possuem melhores condições de fazer estimativas próximas.

¹⁶ A partir da edição de 2019, referente ao exercício de 2018, o IFGF passou a adotar quatro dimensões e com nova metodologia de cálculo. O indicador de Custo da Dívida foi descontinuado por entendimento de que a maioria dos municípios não contrai dívida. (Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/firjan-levantamento-mapeia-saude-financeira-de-municipios-brasileiros> . Acesso em: 20/02/2020.)

Tabela 3.1. Variáveis independentes, definições operacionais e relações esperadas

Variável	Descrição	Relação esperada
EP-Rtrib	EP de Receita Tributária	(+)
EP-Transf	EP de Transferências (Correntes ou de Capital)	(+)
RPNP	Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício (por Categoria)	(+)
Increment	Grau de Incrementalismo em relação ao orçamento anual do exercício anterior	(+)
POP	Tamanho da População	(+)
VarPIB	Variação do PIB em relação ao período anterior	(+)
AdmDiret	Tamanho do quadro de pessoal da Administração Direta	(+)
IFGF-Autonom	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Autonomia	(-)
IFGF-Pess	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Gastos com Pessoal	(-)
IFGF-Invs	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Liquidez	(-)
IFGF-Liqu	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – Investimentos	(-)
Comparec	Comparecimento do eleitorado no primeiro turno das Eleições de 2016	(-)
Compet	Medida de competição eleitoral representada pela percentual de ganho do primeiro colocado nas eleições municipais (2016)	(-)
Fragment	Fragmentação do Legislativo representada pelo total de partidos eleitos em relação ao número de cadeiras	(-)
MudGestor	Mudança de Gestor (Eleições 2016)	(-)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Assim, o modelo foi especificado de acordo com as Equações 2, 3 e 4 abaixo.

$$EP(pessoal)_i = \alpha + \beta_1 EPretrib_i + \beta_2 EPtransf_i + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 Increment_i + \beta_5 VarPIB_i + \beta_6 AdmDiret_i + \beta_7 IFGF_i + \beta_8 Comparec_i + \beta_9 Compet_i + \beta_{10} MudaPartid_i + \varepsilon \quad \text{Equação 2}$$

$$EP(outrdesp)_i = \alpha + \beta_1 EPretrib_i + \beta_2 EPtransf_i + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 Increment_i + \beta_5 VarPIB_i + \beta_6 IFGF_i + \beta_7 Comparec_i + \beta_8 Compet_i + \beta_9 MudaPartid_i + \varepsilon \quad \text{Equação 3}$$

$$EP(investim)_i = \alpha + \beta_1 EPretrib_i + \beta_2 EPtransf_i + \beta_3 RPNP_i + \beta_4 Increment_i + \beta_5 VarPIB_i + \beta_6 IFGF_i + \beta_7 Comparec_i + \beta_8 Compet_i + \beta_9 MudaPartid_i + \varepsilon \quad \text{Equação 4}$$

Os dados utilizados foram obtidos a partir de fontes secundárias provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que apresenta os dados orçamentários e contábeis autodeclarados dos municípios e das bases Finanças do Brasil (FINBRA) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI). Demais variáveis foram coletadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para o estudo, analisaram-se o Balanço Orçamentário e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) dos municípios. As informações referem-se ao Balanço Orçamentário, elaborado a partir da Classe 5 (Orçamento Aprovado), Grupo 2 (Previsão de

Receita e Fixação da Despesa), e Classe 6 (Execução do Orçamento), Grupo 2 (Realização da Receita e Execução da Despesa). O período compreende os exercícios de 2015 a 2018, conforme a disponibilidade de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), cobrindo um ciclo político.

A unidade de análise compreende os municípios. A população do estudo abrange 5.570 municípios brasileiros. Ao final da coleta e do tratamento, a amostra definida por disponibilidade foi formada por 3.693 municípios, cerca de 66% da população. Em termos de estimativa populacional, a amostra representa 82% da população residente nacional. Foi adotado critério de porte dos municípios de acordo com o IBGE, sendo: muito pequeno, pequeno, médio 1, médio 2, grande, muito grande e metrópole.

Tabela 3.2. Quantitativo de municípios da População e Amostra do estudo

	População (A)		Amostra (B)		(A / B)%
Muito Pequeno	1.235	22,2%	806	21,8%	65,3%
Pequeno	1.215	21,8%	743	20,1%	61,2%
Médio 1	1.352	24,3%	886	24,0%	65,5%
Médio 2	1.103	19,8%	722	19,6%	65,5%
Grande	355	6,4%	265	7,2%	74,6%
Muito Grande	268	4,8%	231	6,3%	86,2%
Metrópole	42	0,8%	40	1,1%	95,2%
TOTAL	5.570	100,0%	3.693	100,0%	66,3%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE e SICONFI (2019).

Após a tabulação inicial e análise descritiva dos dados, observações com valores extremos (*outliers*) foram retirados utilizando o critério da distância interquartílica. Considerando que as previsões orçamentárias admitem certo grau de imprecisão, decorrente de variação de preços e da incerteza sobre o futuro (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Rubin, 2014), torna-se necessário avaliar diferentes níveis de precisão. Para identificar a especificação do modelo, deve-se levar em consideração a qualidade do ajuste dos dados. Empregou-se modelo semiparamétrico de regressão quantílica (RQ), obtido pelo estimador *least absolute deviations*, com variáveis defasadas (Fávero & Belfiore, 2017).

A RQ, introduzida por Koenker e Basset (1978), representa método robusto de estimação e permite avaliar o impacto de variáveis explicativas em diferentes pontos da distribuição da variável dependente (Mendes & Sousa, 2006). A utilização da técnica de RQ é adequada para casos em que não ocorre distribuição normal dos erros ou quando a variável dependente apresenta valores extremos. Segundo estudo de Duarte, Girão e Paulo (2017) acerca de modelos de *value relevance*, a estimação por RQ torna-se mais eficiente e com menos possibilidades de apresentar erros de estimação do que o método tradicional dos mínimos

quadrados ordinários (MQO). No campo das finanças públicas, a RQ foi empregada, principalmente, nos estudos de Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), Mendes e Sousa (2006), Costa, Ferreira, Braga e Abrantes (2015), Queiroz, Araújo, Moraes e Martins (2015), Gouveia, Horsth e Faroni (2017) e Santos e Rover (2019).

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção destina-se a expor os principais achados e discussões dos resultados do estudo, cujo objetivo é avaliar a relação entre despesas previstas na Lei Orçamentária e as despesas empenhadas para uma amostra de municípios brasileiros. Conforme visto anteriormente, em função da divisão dos valores empenhados pelos valores de dotação inicial, nota-se que quanto mais próximo de um, maior a acurácia na previsão das despesas, e quanto mais distante menor a precisão.

Em média, a previsão das despesas correntes totais dos municípios inicialmente avaliados foi subestimada em 8,43% em relação à sua execução ($EP = 0,9157$). No entanto, os erros de previsão apresentam comportamento distinto em cada grupo de natureza de despesa, considerando: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Juros e Encargos da Dívida e investimentos. Primeiramente, despesas com Juros e Encargos da Dívida, apresentaram a maior média (14,317) e dispersão dos erros (55,505). No entanto, diferentemente das outras categorias analisadas, pode-se observar uma tendência crescente para os anos observados. Em função da forte assimetria na distribuição, do baixo número de observações (cerca de 34% dos municípios da amostra apresentaram a rubrica) e em função da característica peculiar das finanças locais, tal despesa não foi considerada para análise. Assim, com exceção da despesa com Juros e Encargos da Dívida, não se observou variação substancial da variável EP entre os quatro períodos de análise.

Na segmentação por percentil, a distribuição dos erros de previsão apresenta-se de forma ascendente, de modo que os quantis inferior e superior (Q25 e Q75) representam menor precisão no planejamento com viés de superestimação e subestimação, respectivamente.

Tabela 3.3. Estatísticas descritivas do Erro de Previsão

Variável	ANO	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	P25	P50	P75	Máximo
Pessoal e Encargos	2015	3532	1.015	0.1024	0.7369	0.9506	1.007	1.08	1.29
	2016	3491	1.018	0.1038	0.7369	0.9491	1.015	1.084	1.293
	2017	3525	1.015	0.1054	0.7374	0.947	1.01	1.081	1.293
	2018	3545	1.002	0.1024	0.7374	0.9352	0.9998	1.066	1.293
Outras Despesas Correntes	2015	3582	0.9331	0.1542	0.5132	0.8314	0.934	1.034	1.377
	2016	3555	0.9309	0.1594	0.5112	0.8255	0.9356	1.035	1.377
	2017	3603	0.9273	0.1588	0.5137	0.8216	0.9332	1.035	1.376
	2018	3582	0.9775	0.1581	0.5122	0.8761	0.9813	1.081	1.376
Investimentos	2015	3356	0.5557	0.4601	0.0019	0.2203	0.4112	0.7503	2.173
	2016	3268	0.6018	0.4793	0.0001	0.2368	0.4652	0.8281	2.175
	2017	3363	0.5263	0.4634	0.0051	0.1939	0.3705	0.7126	2.175
	2018	3188	0.6290	0.4917	0.0072	0.26	0.4715	0.8699	2.175

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SICONFI (2019).

Conforme esperado, a previsão de despesas com Pessoal apresentou o maior grau de acurácia no planejamento orçamentário em comparação com as demais despesas. Para os quatro exercícios analisados, os erros para Pessoal e Encargos mostraram-se ligeiramente subavaliados ($EP > 1$), ou seja, os valores empenhados ficaram próximos da dotação inicial, com erro médio de 1%. Os municípios das Regiões Sul e Sudeste foram os que atingiram as menores médias, enquanto municípios pertencentes à região Norte e Centro-Oeste alcançaram as maiores médias. Em relação ao porte populacional, municípios Muito Pequenos, Pequenos e Metrópoles apresentam maior acurácia na determinação do orçamento, enquanto municípios Médios e Grandes apresentam maiores erros de previsão.

O grupo de Outras Despesas Correntes, em todas as regiões geográficas e portes populacionais, apresentou valores médios inferiores a 1, isto é, o orçamento inicial foi superestimado em média 8,3% em relação às despesas empenhadas. Municípios localizados na região Sul e municípios de porte Grande apresentaram a maior acurácia na previsão da despesa. Por outro lado, municípios pertencentes à região Nordeste e de porte populacional Muito Pequeno apresentaram maiores Erros de Previsão.

No grupo de Investimentos o erro médio da amostra final foi de 52,38% abaixo do valor da dotação inicial (subestimado), com desvio padrão de 1,2263. Municípios localizados na região Sul apresentaram maior grau de acurácia na previsão, com média de 0,846, ao passo que municípios da região Nordeste apresentaram maior disparidade, com valor médio de 0,364. Quanto ao porte populacional, verifica-se que a imprecisão do orçamento aumenta conforme o porte do município, da mesma maneira que decresce o desvio-padrão amostral. Diferentemente dos demais grupos, os Investimentos apresentaram padrão alternado de subestimação e superestimação. Os anos de 2016 (eleições municipais) e de 2018 (segundo ano de mandato)

apresentaram viés de superestimação, enquanto os anos de 2015 e 2017 apresentaram subestimação do orçamento inicial.

Os coeficientes de correlação de Pearson para as variáveis Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos apresentaram fraca e moderada associação linear entre as variáveis, considerando um nível de significância de 5% (Tabela 3.9, 3.10 e 3.11 do Apêndice C). Foi aplicado método de análise de regressão com dados em painel e de Regressão Quantílica (RQ) para analisar o EP das despesas nos municípios. Os resultados dos testes de verificação indicaram o modelo de efeitos fixos como mais adequado em todas as equações. Foram realizados testes de hipóteses para verificar a igualdade dos coeficientes de cada regressor. A partir do teste F é possível rejeitar a hipótese de igualdade dos coeficientes estimados para os três quartis de cada regressão. Para se avaliar a significância estatística das diferenças entre quantis utilizou-se o teste de Wald, que testa a hipótese de que todos os parâmetros estimados são iguais a zero. O resultado da análise do fator de inflação da variância (*variance inflation factor* – VIF) para as variáveis independentes do modelo apresentaram valores considerados baixos, descartando problema de multicolinearidade para o modelo (Fávero & Belfiore, 2017).

Os resultados das estimações por painel de efeitos fixos e por RQ podem ser observados nas Tabelas 3.4, 3.5 e 3.6 a seguir, respectivamente. O Pseudo R^2 representa o coeficiente de determinação do modelo de RQ. Adicionalmente, as Figuras 3.3, 3.4 e 3.5 do Apêndice C ilustram os resultados dos coeficientes da regressão quantílica. A área em cinza corresponde ao intervalo de confiança, enquanto as linhas horizontais representam as estimativas da regressão MQO a partir da média e as linhas pontilhadas identificam a variação das estimativas em cada quantil.

No grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, por ser considerada uma despesa rígida que não pode ser facilmente gerenciada no curto prazo e dado o controle e limite estabelecidos pela LRF¹⁷, a imprecisão da despesa com pessoal tende a ser menor em comparação com outros gastos. Os resultados do painel com efeitos fixos para o erro de previsão de despesas com pessoal e encargos apresentou R^2 *within* de 0,1884 com significância de ajuste do modelo. Os coeficientes de determinação Pseudo R^2 da regressão quantílica variaram entre 0,2901 e 0,3270 entre os percentis. Os coeficientes obtidos para a variável EP de receita tributária apresentaram significância estatística no modelo. Isso torna-se relevante em um

¹⁷ A LRF torna nulo ato que de aumento de despesa com pessoal expedida nos 180 (centro e oitenta) dias anteriores ao final do mandato dos titulares dos Poderes ou órgãos.

contexto em que, a partir de 2019, a Lei Complementar nº 164 de 18 de dezembro de 2018, que alterou a LRF, “afrouxou” as restrições previstas para gastos com pessoal em caso de queda superior a 10% na arrecadação municipal. Por outro lado, o EP relativo às transferências correntes foram significativos a 1% com associação positiva em todos os quantis analisados.

Tabela 3.4. Estimativas dos modelos de Painel com Efeitos Fixos e por RQ – Pessoal e Encargos Sociais

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-pessoal (n-1)	(omitida)	0,486*** (0,055)	0,554*** (0,031)	0,592*** (0,024)	0,650*** (0,040)	0,627*** (0,070)
EP-rectrib	-0,120 (0,167)	-0,173*** (0,029)	-0,083** (0,035)	-0,046** (0,022)	0,116*** (0,040)	0,090** (0,035)
EP-transfcorr	0,741*** (0,096)	0,732*** (0,189)	0,708*** (0,083)	0,683*** (0,054)	0,578*** (0,082)	0,595*** (0,131)
RPNP	0,024** (0,012)	-0,000 (0,014)	0,004 (0,009)	0,011* (0,007)	0,014 (0,011)	0,007 (0,016)
Incrementalism	-0,914*** (0,286)	-3,102*** (0,670)	-3,753*** (0,362)	-4,082*** (0,243)	-4,351*** (0,403)	-3,214*** (0,720)
Var. PIB	0,009 (0,039)	0,105 (0,066)	0,075* (0,040)	-0,001 (0,029)	-0,015 (0,044)	0,040 (0,070)
Adm. Direta	1,045*** (0,308)	0,062 (0,052)	0,008 (0,032)	0,009 (0,024)	0,000 (0,037)	-0,015 (0,054)
IFGF-Autonom	0,076 (0,373)	0,054 (0,148)	-0,008 (0,087)	-0,134** (0,065)	-0,184* (0,101)	-0,395** (0,166)
IFGF-Pessoal	-1,200*** (0,169)	-0,632*** (0,182)	-0,601*** (0,107)	-0,625*** (0,083)	-0,693*** (0,133)	-0,667*** (0,223)
IFGF-Liquid	-0,228* (0,128)	-0,096 (0,139)	-0,031 (0,084)	-0,094 (0,067)	-0,028 (0,104)	-0,034 (0,151)
Comparec	-0,110* (0,058)	0,003 (0,048)	0,001 (0,030)	0,012 (0,023)	0,018 (0,035)	-0,014 (0,052)
Compet	-0,051 (0,035)	-0,038 (0,055)	-0,022 (0,032)	-0,036 (0,025)	-0,071* (0,037)	-0,108* (0,056)
Fragment	(omitida)	0,024 (0,046)	-0,023 (0,029)	-0,032 (0,022)	-0,025 (0,032)	-0,003 (0,051)
MudaPartid	-0,042 (0,065)	-0,201** (0,102)	-0,081 (0,064)	0,063 (0,050)	0,020 (0,076)	0,097 (0,115)
Constante	-5,751*** (2,192)	2,514*** (0,803)	3,840*** (0,448)	4,526*** (0,309)	5,318*** (0,500)	4,800*** (0,829)
Obs.	2228	1162	1162	1162	1162	1162
R ² Pseudo-R ²	0,1884	0,2901	0,3039	0,3268	0,3270	0,3018

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: *Significância de 0.10; **Significância de 0.05; ***Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

Para o modelo foi utilizado como variável de controle a quantidade de Pessoal empregado na Administração Direta. A variável apresentou relação significativa a 1% apenas para o modelo de efeitos fixos, indicando que para os municípios da amostra o grau de imprecisão na definição do orçamento com Pessoal e Encargos apresenta pouca relação com o número de trabalhadores na administração pública. A indicação contraria estudos anteriores de Batista (2015), que averiguou que o quantitativo de funcionários, bem como a qualificação, está associado negativamente com o registro de erros durante a implementação de políticas públicas.

Já os indicadores de qualidade da gestão indicaram que o comprometimento com gastos de pessoal e a autonomia financeira relacionam-se de maneira significativa com o EP. O índice IFGF-Pessoal apresentou coeficientes significativos com sinal da relação negativo para todos os quantis das regressões quantílicas e também para o painel de efeitos fixos. O indicador representa também o nível de rigidez orçamentária representada pelos gastos com o funcionalismo municipal, coerente com a relação negativa apresentada em relação ao EP. Por outro lado, o IFGF-Autonomia identificou apenas os quantis representativos de superestimação do orçamento inicial.

Tabela 3.5. Estimativas dos modelos de Painel com Efeitos Fixos e por RQ – Outras Despesas Correntes

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-outdesp (n-1)	(omitida)	0,620*** (0,020)	0,640*** (0,012)	0,663*** (0,010)	0,687*** (0,014)	0,645*** (0,018)
EP-rectrib	-0,015** (0,007)	-0,006*** (0,002)	-0,009*** (0,002)	-0,013*** (0,001)	-0,017*** (0,002)	0,017*** (0,003)
EP-transfcorr	0,036*** (0,008)	0,208*** (0,030)	0,397*** (0,012)	0,487*** (0,006)	0,563*** (0,005)	0,666*** (0,005)
RPNP	0,035*** (0,006)	0,020*** (0,007)	0,010** (0,005)	0,018*** (0,004)	0,028*** (0,007)	0,030*** (0,009)
Incrementalism	-0,025*** (0,008)	-2,901*** (0,141)	-3,085*** (0,085)	-3,195*** (0,078)	-3,358*** (0,125)	-3,000*** (0,200)
Var. PIB	-0,015 (0,009)	0,027 (0,022)	-0,001 (0,013)	0,007 (0,012)	-0,008 (0,016)	-0,005 (0,021)
Popul.	-3,474*** (0,931)	-0,064*** (0,016)	-0,036*** (0,011)	-0,039*** (0,010)	-0,034** (0,014)	-0,029* (0,017)
IFGF-Autonom	-0,336*** (0,119)	0,339*** (0,045)	0,211*** (0,028)	0,111*** (0,025)	-0,125*** (0,036)	-0,250*** (0,047)
IFGF-Liquid	-0,350*** (0,046)	-0,024 (0,049)	-0,091*** (0,032)	-0,109*** (0,029)	-0,128*** (0,040)	-0,216*** (0,051)
Comparec	0,030 (0,026)	-0,019 (0,017)	0,003 (0,011)	0,005 (0,010)	0,015 (0,014)	0,023 (0,018)
Compet	0,016 (0,012)	-0,033** (0,015)	-0,010 (0,010)	0,007 (0,009)	0,010 (0,012)	0,035** (0,016)
Fragment	(omitida)	-0,077*** (0,015)	-0,054*** (0,010)	-0,039*** (0,009)	-0,009 (0,013)	0,023 (0,016)
MudaPartid	0,011 (0,025)	-0,232*** (0,033)	-0,151*** (0,022)	-0,117*** (0,020)	-0,092*** (0,028)	-0,049 (0,035)
Constante	33,457*** (8,989)	2,599*** (0,196)	3,091*** (0,129)	3,567*** (0,118)	4,091*** (0,179)	4,098*** (0,259)
Obs.	8417	5662	5662	5662	5662	5662
R ² Pseudo-R ²	0,0331	0,3162	0,3485	0,3452	0,3183	0,2840

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: *Significância de 0.10; **Significância de 0.05; ***Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

O modelo para Outras Despesas Correntes com efeitos fixos apresentou baixo coeficiente de determinação. Já os coeficientes de ajuste da RQ variaram entre 0,2840 e 0,3485. No último modelo para despesas de capital na categoria Investimentos, o coeficiente de determinação para o painel de efeitos fixos foi de 0,03, enquanto o pseudo-R² variou entre 0,28 e 0,34.

Nos modelos de Outras Despesas Correntes e Investimentos foi utilizada a variável de Tamanho da População como proxy para demanda por serviços públicos. Em ambos a variável foi significativa e com relação negativa no que se refere à variável explicativa Erro de Previsão.

Tabela 3.6. Estimativas dos modelos de Paineis com Efeitos Fixos e por RQ - Investimentos

Variável	FE	P10	P25	P50	P75	P90
EP-invest (n-1)	(omitida)	0,238*** (0,010)	0,359*** (0,009)	0,484*** (0,010)	0,669*** (0,015)	0,764*** (0,037)
EP-rectrib	-0,005 (0,006)	0,003** (0,001)	0,002* (0,001)	0,000 (0,001)	-0,004** (0,001)	-0,010*** (0,002)
EP-transfcap	-0,005 (0,029)	0,046*** (0,001)	0,037*** (0,002)	0,044** (0,006)	0,021*** (0,006)	0,006 (0,011)
RPNP	0,087*** (0,006)	0,034*** (0,003)	0,042*** (0,003)	0,052*** (0,004)	0,066*** (0,008)	0,076*** (0,022)
Incrementalism	-0,156*** (0,013)	-0,223*** (0,007)	-0,296*** (0,008)	-0,376*** (0,013)	-0,400*** (0,031)	-0,325*** (0,107)
Var. PIB	-0,012 (0,010)	-0,002 (0,008)	-0,003 (0,010)	0,007 (0,011)	0,020 (0,016)	0,004 (0,037)
Popul.	6,325*** (0,946)	-0,035*** (0,007)	-0,041*** (0,007)	-0,075*** (0,008)	-0,126*** (0,013)	-0,198*** (0,035)
IFGF-Autonom	0,142 (0,125)	0,091*** (0,020)	0,068*** (0,021)	0,113*** (0,025)	0,118*** (0,039)	0,331*** (0,097)
IFGF-Liquid	0,042 (0,045)	-0,001 (0,023)	-0,018 (0,023)	-0,052** (0,027)	-0,092** (0,040)	-0,085 (0,099)
IFGF-Invest	1,800*** (0,048)	0,770*** (0,030)	0,917*** (0,029)	1,133*** (0,033)	1,340*** (0,050)	1,731*** (0,124)
Comparec	-0,746* (0,431)	-0,291** (0,136)	-0,065 (0,139)	-0,200 (0,162)	-0,245 (0,245)	0,271 (0,615)
Compet	-0,067 (0,056)	-0,023 (0,032)	-0,005 (0,033)	-0,048 (0,039)	-0,047 (0,061)	-0,118 (0,151)
Fragment	(omitida)	0,067 (0,047)	0,053 (0,047)	-0,014 (0,055)	0,016 (0,086)	0,055 (0,210)
MudaPartid	0,026 (0,025)	0,001 (0,016)	-0,005 (0,016)	0,000 (0,019)	0,023 (0,030)	0,054 (0,074)
Constante	-63,791*** (9,420)	-0,692*** (0,155)	-0,680*** (0,163)	-0,021 (0,193)	0,689** (0,293)	1,085 (0,723)
Obs.	5622	3653	3653	3653	3653	3653
R ² Pseudo-R ²	0,3737	0,2360	0,2818	0,3147	0,3354	0,3317

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: *Significância de 0.10; **Significância de 0.05; ***Significância de 0.01. Erros-padrão entre parênteses.

Os resultados gerais obtidos para os erros de previsão do orçamento indicam um cenário de deficiência no planejamento na maior parte dos municípios brasileiros. Nos três modelos obtidos é possível constatar relação entre a acurácia do planejamento de despesa com a previsão de receitas, sendo esta relação negativa com as receitas próprias e positiva com a previsão de transferências intergovernamentais. A maior parcela de transferências correntes é determinada por legislação, tornando o estimado mais consistente em relação à previsão de receitas próprias. Os resultados alinham-se com estudos anteriores de Martins e Correia (2015), para EP receita tributária, e de Queiroz *et al.* (2015), para EP de transferências correntes que identificou relação positiva das despesas com pessoal frente às transferências específicas do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Além do mais, esses resultados permitem identificar uma relação com os erros de previsão do exercício anterior e o com o grau de incrementalismo orçamentário do ente. A medida defasada dos erros indica uma situação de “inércia” dos desvios orçamentários, coerente com Benito *et al.* (2015), Martins e Correia (2015) e Piza (2016). O erro do exercício anterior explica, no mínimo, 48% do erro com gastos com pessoal, 62% das outras despesas correntes e 23% dos investimentos públicos. O resultado é coerente com a medida de conservadorismo orçamentário proposta por Anessi-Pessina *et al.* (2015), que, segundo Giacomoni (2010, p.215), corresponde à negação da desejada integração entre planejamento e orçamento.

Restos a Pagar não Processados (RPNP) da rubrica apresentaram relação positiva e significativa com os desvios para aos grupos de Outras Despesas Correntes e Investimentos. Assim, pode-se inferir que o instrumento de RPNP está associado a um maior descolamento da execução em relação à dotação inicial aprovada. Pode-se dizer, portanto, que para a amostra analisada existe relação entre as inscrições em RPNP e a imprecisão do planejamento governamental. Neste sentido, a literatura empírica indica que gestores possuem incentivos em impulsionar os gastos em períodos eleitorais. No caso do grupo de investimentos, estes produzem efeito positivo para recondução do gestor (Dias, Nossa, & Monte-Mor, 2018).

Nos três modelos propostos a variável de erro de previsão apresentou associação significativa com o grau de autonomia financeira, que diz respeito à exploração da base tributária do município. O resultado corrobora hipóteses formuladas por Giambiagi e Além (2011) e Boukari e Veiga (2018), de que governos subnacionais que dependem da geração de receitas próprias tendem a ter maior responsabilidade fiscal, e é coerente com estudo anterior de Neduziak e Correia (2019), em que a maior autonomia tributária, no caso dos Estados, produz reações fiscais adversas como o aumento dos gastos com pessoal. Verifica-se associação moderada e fraca com o índice de liquidez dos municípios, levando à interpretação de que a prática recorrente de orçamentos iniciais superestimados podem impactar a sustentabilidade financeira dos municípios.

Investimentos representam a natureza de despesa mais facilmente contingenciável e manipulável, de acordo com a teoria dos ciclos políticos. Ressalta-se que no período em análise os gastos com investimento decresceram, fenômeno observado desde a promulgação da LRF, possivelmente em decorrência de regras de endividamento e em detrimento do aumento de gastos com pessoal. Pode-se entender que a ausência de regras fiscais se traduz em maior

dispersão dos valores de erro de previsão. Além do mais, parte de tais despesas é realizada por meio de superávits correntes e de operações de crédito.

Por fim, no que tange as variáveis políticas, e restrito à amostra e período analisados, a influência do gestor do orçamento foi baixa ou inexistente. As variáveis para mudança de partido político nas eleições e para fragmentação do Legislativo apresentaram significância estatística e sinal negativo do coeficiente apenas para o modelo de Outras Despesas Correntes. A variável mostrou-se significativa apenas nos grupos de maior acurácia (P50) e que superestimara o orçamento inicial (P10 e P25), tendo relação negativa com a fragmentação, exercendo maior controle sobre a execução do orçamento. Quanto à fragmentação do Legislativo, o resultado mostrou-se coerente com estudo de Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2014) para despesas administrativas em distritos indonésios. Os resultados alinham-se, ainda, com o estudo de Meneguín *et al.* (2005) para os gastos municipais em governos reeleitos e com Cavalcante (2013) sobre competição eleitoral. Do mesmo modo que no estudo de Benito *et al.* (2015), variáveis de Comparecimento e de Competição eleitoral também mostraram-se inconclusivas para os modelos desenvolvidos. Com relação à participação do eleitorado, regras de voto obrigatório e de calendário eleitoral fixo incentivam o comparecimento. Por outro lado, os cidadãos não possuem capacidade de observar diretamente a competência dos políticos.

Adicionalmente, foram realizados testes de diferença de médias para variáveis binárias que identificam ano de eleições municipais e a ocorrência de mudança de gestor público. Em relação ao ano de 2016, verificou-se por meio do teste U de *Mann-Whitney* a ocorrência de diferenças estatisticamente significativas para os EP ao nível de 1%. Em média, o EP de despesas com pessoal e de investimentos foram maiores em ano eleitoral. Para a mudança de gestão, os resultados para o ano de 2017, representativo da execução orçamentária do gestor anterior, indicaram que diferença significativa ao nível de 1% entre os dois grupos para as naturezas de despesa de Outras Despesas Correntes e Investimentos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado inicialmente, a estruturação do ciclo orçamentário compreende as fases básicas de: (i) elaboração e apresentação; (ii) autorização legislativa; (iii) programação e execução; (iv) avaliação e controle. A execução orçamentária constitui etapa principal desse processo e representa o somatório de ações destinadas à realização dos programas estabelecidos, que visa alcançar os objetivos quando da elaboração do orçamento. Neste

sentido, a acurácia no planejamento governamental constitui importante pilar para a gestão fiscal.

A execução de despesas constitui uma das formas da administração pública de interferir na economia. O objetivo da pesquisa consistiu em avaliar a acurácia na previsão de despesas orçamentárias nos municípios brasileiros e a influência de variáveis contábeis, econômicas e de gestão no período compreendido de 2015 a 2018. O estudo contribui para a compreensão acerca das manipulações orçamentárias dos entes subnacionais brasileiros. Dessa forma, buscou-se uma reflexão sobre a racionalidade do processo orçamentário e a coerência entre as suas partes integrantes.

A utilização de regressão quantílica mostrou-se particularmente interessante para o objetivo da pesquisa, tendo em vista a heterogeneidade dos dados e o objetivo de verificar o grau de realismo do planejamento governamental em diferentes parcelas da distribuição.

Os resultados obtidos permitem não rejeitar plenamente as hipóteses enunciadas. A análise das despesas evidenciou padrão de subestimação ou superestimação dependendo da natureza do item. Os resultados estimados permitem apontar para padrão aparentemente não linear dos coeficientes, o que pode ser explorado em estudos futuros. Em função da decomposição em quantis, é possível ainda observar diferenças de magnitude dos coeficientes, evidenciando uma heterogeneidade da distribuição. Desta forma, evidenciou-se a baixa eficiência da atividade de planejamento nos governos municipais brasileiros.

Fato é que valores orçamentários baseados em previsões realizadas no ano anterior inevitavelmente possuem algum grau de imprecisão, tanto nas suas receitas quanto nas despesas. Contudo, o que se observa é que esta magnitude pode identificar baixa capacidade de planejamento estatal característica do modelo *soft budget constraint*, acrescido de incertezas conjunturais, ao invés de oportunismo político ocorrido no contexto local.

O planejamento de gestão inadequado, bem como sistemas ineficientes de controle, pode ocasionar maior número de alterações, traduzido em aumento de suplementações no orçamento. Conclui-se, portanto, que os erros de previsão orçamentária são decorrentes principalmente de ineficiências administrativas, sem isentar possíveis efeitos de manobras políticas ou sinalização de competência do gestor. Erros de previsão podem identificar problemas na implementação de políticas anunciadas anteriormente. Desta maneira, percebe-se que tais desvios provêm da baixa capacidade de planejamento do ente público, aliado ao erro involuntário por incerteza sistêmica.

Por outro lado, a evidência de baixos erros de previsão para despesas com pessoal, bem como a associação com o grau de incrementalismo orçamentário, reforçam o argumento

de que um conjunto de limitações legais e constitucionais reduzem o grau de discricionariedade do gestor, evidenciando um quadro de rigidez orçamentária.

Os resultados limitam-se, principalmente, à amostra selecionada e às técnicas de análise empregadas. Ressalta-se que a análise cobriu período de grande instabilidade política e econômica, o que pode ter agravado a situação fiscal dos municípios e contribuído para a heterogeneidade entre as observações. Outro aspecto relevante foi o cálculo do erro a partir das Despesas Empenhadas, sem considerar possíveis práticas de cancelamentos de empenho dos municípios.

Para estudos futuros, além da verificação das limitações já mencionadas, sugere-se o aprofundamento da análise do EP das despesas, bem como a investigação da relação com limites de despesa da LRF, existência de decretos municipais de contingenciamento de gastos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e de métodos de previsão de receitas utilizados pelos municípios. Uma vez que as despesas com Juros e Encargos da Dívida não foram objeto de análise (diante da grande heterogeneidade), sugere-se a sua análise individualizada, considerando a sua evolução no período, bem como sua relação com o limite para operações de crédito nos municípios e do endividamento. Por fim, por conta da disponibilidade de dados, foram obtidos valores de dotação inicial aprovado pelo Legislativo municipal sendo salutar também verificar erros de previsão em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability. In Biderman, C. & Arvate, P. R. (Eds.), *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2010). Income distribution determinants and public spending efficiency, 367–389.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59, 253–273.
- Alves, G. H. T. (2015). O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista Da CGU*, 7(11), 128–154.
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819–840.

- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: siamese twins. *Public Administration Review*, 72(6), 875–884.
- Aquino, A. C. B. De, & Azevedo, R. R. De. (2015). O “Ir”Realismo Orçamentário nos municípios brasileiros. *Business and Management Review*, 5(1), 210–224.
- Arretche, M., & Rodden, J. (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), 549–576.
- Arvate, P. R., Avelino, G., & Lucinda, C. R. (2008). Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Estados Brasileiros. *Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas*, 38(4), 789–814.
- Augustinho, S. M., Oliveira, A. G. de, & Lima, I. A. de. (2013). A “Contabilidade Criativa” e a Inscrição De Restos a Pagar Como “Expediente” Para Alcançar O Superavit Primário. *REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, 3(4), 127.
- Azevedo, R. R. De. (2013). Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. Universidade de São Paulo.
- Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. De. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 26, 63–76.
- Baldissera, J. F., Costa, R. F. da S., Dall’Asta, D., & Fiirst, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 101–117.
- Batista, C., & Simpson, X. (2010). Determinantes políticos do déficit fiscal nos estados brasileiros (1987-1997). *Revista de Sociologia e Política*, 18(35), 131–149.
- Batista, M. (2015). Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista Do Serviço Público*, 66(3), 345–370.
- Benito, B., Guillamón, M.-D., & Bastida, F. (2015). Budget Forecast Deviations in Municipal Governments: *Australian Accounting Review*, 25(72), 45–70.
- Boukari, M., & Veiga, F. J. (2018). Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1030–1045.
- Brender, A., & Drazen, A. (2013). Elections, leaders, and the composition of government spending. *Journal of Public Economics*, 97(1), 18–31.
- Bretschneider, S. I., Gorr, W. L., Grizzle, G., & Klay, E. (1989). Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues. *International Journal of Forecasting*, 5(3), 307–319.
- Cavalcante, P. (2013). A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1569–1592.

- Cavalcante, P. (2016). Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada. *RAE-Eletrônica*, 50(2), 307–330.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Normas Brasileiras de Contabilidade—Transações do Setor Público—Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, 2016.
- Correia, F. M., & Neduziak, L. C. R. (2017). Crescimento econômico e ciclo político orçamentário: uma análise para os Estados brasileiros. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 1(36), 60–77.
- Correia, F. M., & Neduziak, L. C. R. (2019). Reações fiscais e a dívida dos estados brasileiros: efeitos do federalismo fiscal e das regras orçamentárias. *Revista Econômica Do Nordeste*, 50(4), 47–62.
- Costa, C. C. de M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2015). Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1319–1347.
- Dantas Junior, A. F.; Diniz, J. A.; Lima, S. C. de. (2019). A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(3), Set. / Dez.
- Degenhart, L., Vogt, M., & Zonatto, V. C. da S. (2016). Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. *REGE - Revista de Gestão*, 23(3), 233–245.
- Dias, B. P., Nossa, V., & Monte-Mor, D. S. (2018). O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do espírito Santo. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 880–898.
- Dietrichson, J., & Ellegård, L. M. (2015). Institutions improving fiscal performance: evidence from Swedish municipalities. *International Tax and Public Finance*, 861–886.
- Duarte, F. C. de L., Girão, L. F. de A. P., & Paulo, E. (2017). Avaliando Modelos Lineares de Value Relevance: Eles Captam o que Deveriam Captar? *Revista de Administração Contemporânea*, 21(spe), 110–134.
- Fajardo, B. de A. G. (2016). Vieses orçamentários em entes subnacionais: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®. Elsevier Brasil.
- Fiirst, C., Pamplona, E., Hein, N., & Zonatto, V. C. da S. (2017). Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do Estado do Paraná entre os exercícios de 2002 a 2013. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 16(3), 983–1008.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 84(84), 65–94.

- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2011). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gollwitzer, S. (2011). Budget institutions and fiscal performance in Africa. *Journal of African Economies*, 20(1), 111–152.
- Gouveia, A. G. P., Horsth, T. A., & Faroni, W. (2017). Análise quantílica dos fatores de influência na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(2), 135-151.
- Guerra, D., Paixão, A. N. da, & Leite Filho, P. A. M. (2018). Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. *Dados*, 61(3), 695–734.
- Hendrick, R. (2006). The Role of Slack in Local Government Finances. *Public Budgeting & Finance*, 26(1), 14–46.
- Koenker, R., & Bassett Jr, G. (1978). Regression quantiles. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 33-50.
- Kohama, H. (2016). *Contabilidade Pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Marciniuk, Fernanda L., & Bugarin, Maurício S.. (2019). A Influência da Reelection nas Políticas Fiscais Subnacionais. *Revista Brasileira de Economia*, 73(2), 181-210.
- Martins, P., & Correia, L. (2015). Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 39(1), 42–64.
- Melo, C. A. V. D., Souza, S. S. D., & Bonfim, W. L. D. S. (2015). Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. *Opinião Pública*, 21(3), 673-692.
- Mendes, C. C., & Sousa, M. D. C. S. D. (2006). Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, 60(3), 281-296.
- Meneguim, F. B., Bugarin, M. S., & Carvalho, A. X. D. (2005). O que leva um governante à reeleição? (IPEA – Textos para Discussão nº 1135). Brasília, IPEA: 2005.
- Nakaguma, M. Y., & Bender, S. (2006). A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, 10, 377–397.
- Piscitelli, R. B. (2007). *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. (Consultoria Legislativa). Câmara dos Deputados, Brasília.
- Piza, E. C. D. (2016). *Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo).
- Procópio, T. S. (2016). Existe otimismo nas expectativas econômicas do governo? Uma análise para o cenário fiscal brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, 16, 291-309.

- Queiroz, D. B., Araujo, A. O., de Moraes, L. M. F., & Martins, V. G. (2015). Previsão da despesa total com pessoal e encargos sociais a partir das receitas do FUNDEB e do SUS: um estudo nos municípios paraibanos. *Revista Universo Contábil*, 11(4), 128-146.
- Ríos, A. M., Guillamón, M. D., Benito, B., & Bastida, F. (2018). The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments. *Journal of Forecasting*, 37(4), 457-474.
- Rocha, C. M. C. (2001). Orçamento Público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 4(2), 135-162.
- Rodrigues, M. Â. V. (2017). Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 88-104.
- Rubin, I. (2014). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25-35.
- Sakurai, S. N. (2009). Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 - 2005 via Dados em Painel. *Estudos Econômicos*, 39(1), 39-58.
- Sakurai, S. N. (2013). Efeitos assimétricos das Transferências Governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 43(2), 309-332.
- Sakurai, S. N. (2014). Superávit e déficit fiscal dos municípios brasileiros: uma aplicação do modelo de viés de seleção em painel. *Nova Economia*, 24(3), 517-540.
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political Business Cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). *Economia Aplicada*, V(11), 27-54.
- Sakurai, S. N., & Menezes-filho, N. A. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities, 301-314.
- Santos, R. R. dos & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4).
- Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2005). A precisão na previsão das receitas orçamentárias antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Universo Contábil*, 1(2), 23-39.
- Schneider, A. (2005). Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 87-103.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2014). Administrative Overspending in Indonesian Districts: The Role of Local Politics. *World Development*, 59(01), 166-183.
- Tavares, J. (2004). Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments. *Journal of Public Economics*, 88, 2447-2468.
- Vasconcelos de Deus, J. D. B., & Mendonça, H. F. (2017). Fiscal forecasting performance in an emerging economy: An empirical assessment of Brazil. *Economic Systems*, 41(3), 408-419.

- Vecchia, E. D., & Montoya, M. A. (2002). Orçamento e Planejamento Municipal: um estudo de caso. *Revista de Economia Política*, 22(2), 136–155.
- Vignoli, F. H.. (2004). Legislação e execução orçamentária. In Arvate, P. R. & Biderman, C. (Eds.), *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*.

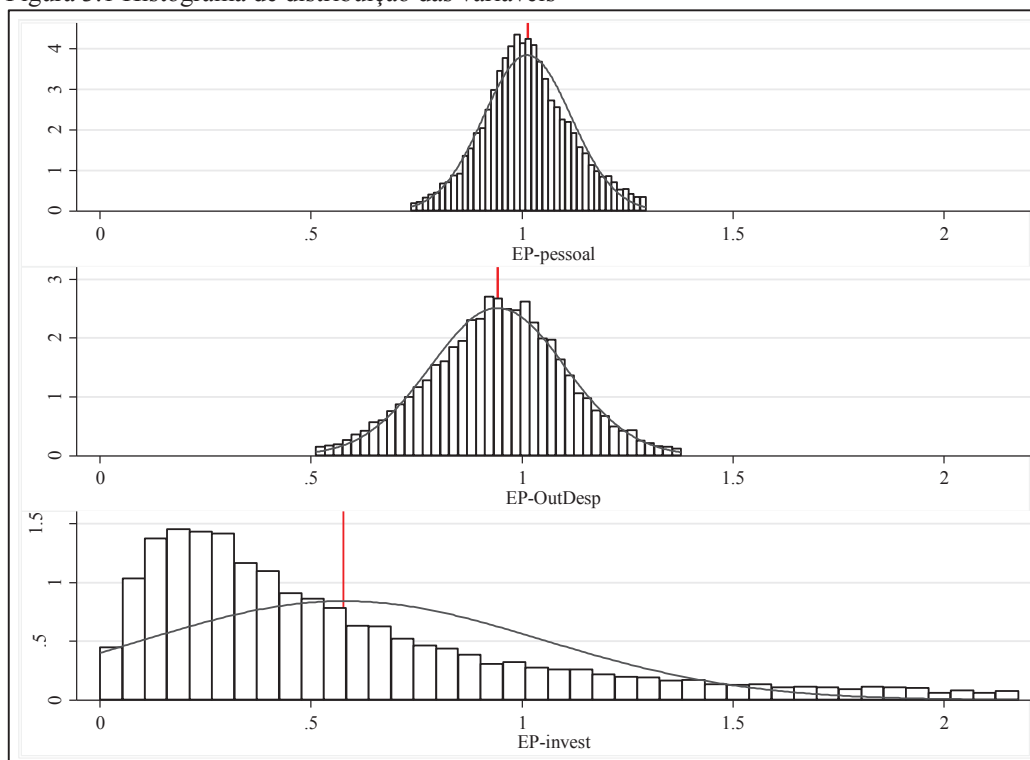
APÊNDICE C

Tabela 3.7. Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	N	Média	DP	min	p25	p50	p75	max
eprectrib	14,070	1,198	10,838	0,002	0,813	0,979	1,145	1,225,223
eptransfcorr	14,070	0,960	0,268	0,001	0,892	0,965	1,028	28,080
eptransfcap	11,239	683,429	28,271,286	0,000	0,144	0,348	0,923	2,90e+06
rpnpessoal	4,909	6,62e+05	4,49e+06	-4,69e+07	3,478,200	25,984,061	1,78e+05	1,31e+08
rpnpoutdesp	12,122	3,23e+06	2,91e+07	-4,77e+07	44,654,470	1,94e+05	8,54e+05	1,69e+09
rpnpinvest	10,675	2,44e+06	1,90e+07	-5,17e+06	1,23e+05	4,58e+05	1,39e+06	1,56e+09
incr_pess	13,862	1,078	0,146	0,000	1,021	1,071	1,126	7,819
incr_outr	13,850	1,069	1,038	-0,054	0,985	1,051	1,117	110,562
incr_invest	13,846	1,132	2,409	-0,157	0,700	0,946	1,177	227,834
varpib	10,569	0,074	0,181	-0,785	0,013	0,064	0,118	8,167
admdiret	10,523	1,245,797	3,579,322	69,000	295,000	530,000	1,099,000	1,38e+05
Popul.	14,090	46,982,230	2,68e+05	931,000	5,628,000	12,431,000	28,240,000	1,22e+07
ifgfauton	13,932	0,459	0,399	0,000	0,000	0,418	0,898	1,000
ifgfress	13,932	0,440	0,310	0,000	0,197	0,419	0,667	1,000
ifgfliqu	13,932	0,518	0,321	0,000	0,423	0,549	0,719	1,000
ifgfins	13,932	0,455	0,267	0,001	0,245	0,401	0,622	1,000
comparec	14,090	0,858	0,058	0,625	0,816	0,855	0,904	0,988
compet	14,090	0,808	0,220	0,000	0,765	0,878	0,947	1,000
fragment	14,090	0,619	0,158	0,182	0,539	0,636	0,727	1,000

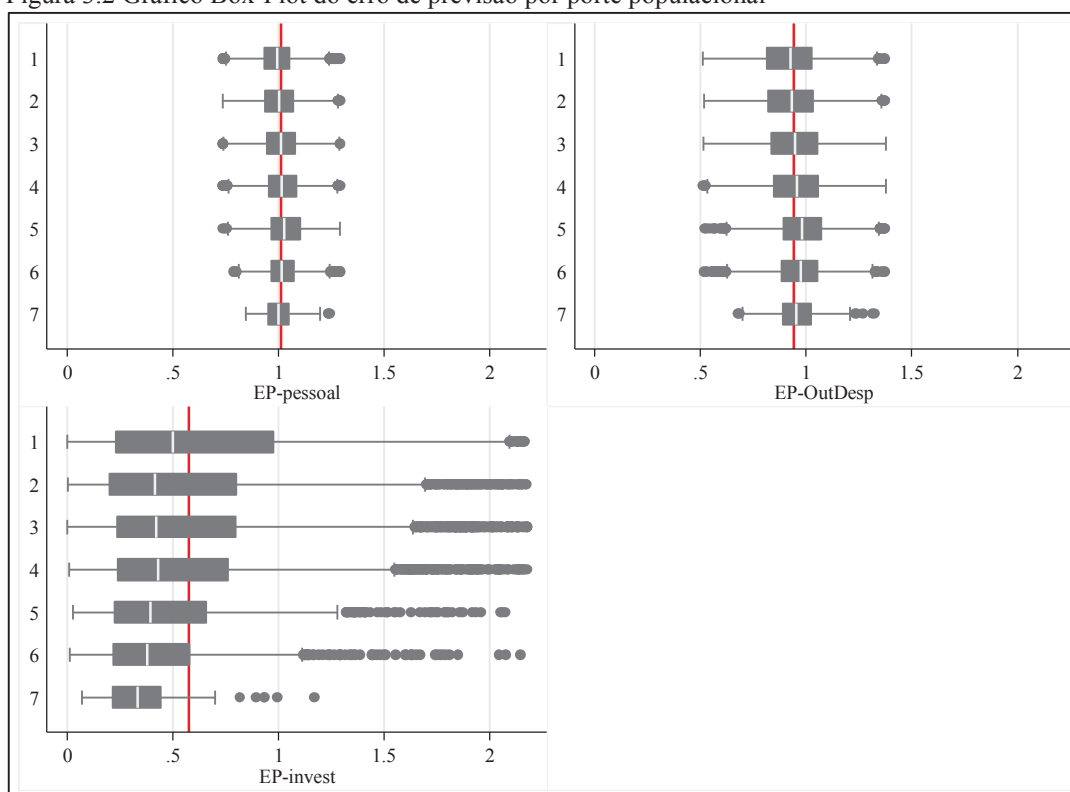
Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

Figura 3.1 Histograma de distribuição das variáveis



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

Figura 3.2 Gráfico Box-Plot do erro de previsão por porte populacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI (2019).

Nota: A linha vertical em vermelho identifica a média. Porte segundo critério do IBGE: (1) Muito Pequeno; (2) Pequeno (3) Médio 1 (4) Médio 2; (5) Grande; (6) Muito Grande; (7) Metrópole.

Tabela 3.8. Fator de Inflação da Variação (VIF) dos modelos

	EP-Pessoal (Equação 2)	EP-Out. Desp. (Equação 3)	EP-Invest (Equação 4)
EPdefasad	1.37	1.25	1.16
zEPtrib	1.01	1.00	1.00
zEPtransf	1.33	1.03	1.01
increment	1.22	1.15	1.05
lnRPNP	1.19	1.71	1.38
ifgfauton	1.68	1.35	1.44
Ifgfliqu	1.14	1.04	1.06
ifgfpress	1.44		
IFGF-Invest			1.08
Var. PIB	1.02	1.00	1.00
Adm Direta	1.69		
População		2.17	1.87
Comparec.	1.21	1.38	1.30
Fragment.	1.06	1.06	1.06
mudapartid	1.03	1.03	1.05
Compet.	1.03	1.02	1.03
Média VIF	1.24	1.24	1.18

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Tabela 3.9. Matriz de Correlação – EP Pessoal e Encargos

	EPpessoal	EPdefas	EPtrib	EPtransf	RPNP	increment	VarPIB	admdiret	ifgfaun	ifgfess	ifgfliqu	comparec	compet	fragm
EPpessoal	1.000													
EPdefas	0.534*	1.000												
EPtrib	0.007*	0.026*	1.000											
EPtransf	0.199*	0.113*	0.002	1.000										
RPNP	0.018*	0.034*	-0.002	-0.012*	1.000									
Incremente	-0.066*	0.338*	0.003	-0.014*	-0.001	1.000								
VarPIB	0.030*	-0.007	-0.004	0.007	-0.029*	0.018*	1.000							
Admdiret	0.027*	0.007	-0.005	0.008*	0.495*	-0.030*	-0.012*	1.000						
Ifgfaun	0.042*	0.040*	-0.005	0.080*	0.068*	0.005	-0.008*	0.197*	1.000					
Ifgfess	-0.146*	-0.111*	-0.001	0.112*	0.015*	-0.016*	0.035*	0.084*	0.334*	1.000				
Ifgfliqu	0.011*	0.041*	0.020*	0.092*	-0.028*	0.037*	0.012*	-0.020*	0.119*	0.224*	1.000			
Comparec	-0.040*	-0.034*	-0.002	0.012*	-0.055*	0.008*	0.002	-0.151*	-0.106*	0.087*	0.095*	1.000		
Compet	0.010*	0.003	0.002	-0.004	-0.012*	-0.018*	0.009*	-0.012*	-0.053*	-0.084*	-0.014*	0.067*	1.000	
Fragm	0.004	0.009*	0.004	-0.010*	-0.028*	0.007*	0.001	-0.062*	-0.049*	-0.151*	-0.054*	-0.199*	0.013(1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: *Significância de 0.05.

Tabela 3.10. Matriz de Correlação – EP Outras Despesas Correntes

	EPoutdesp	EPdefas	EPtrib	EPtransf	RPNP	Increment	VarPIB	Pop	Ifgfaun	Ifgfliqu	comparec	compet	Fragm
EPoutdesp	1.000												
EPdefas	0.556*	1.000											
EPtrib	-0.007*	0.014*	1.000										
EPtransf	0.244*	0.173*	0.004	1.000									
RPNP	0.024*	0.023*	-0.002	-0.002	1.000								
Increment	-0.023*	0.322*	0.001	-0.003	-0.002	1.000							
VarPIB	-0.006	-0.011*	-0.006	0.008*	-0.018*	0.001	1.000						
pop	0.029*	0.031*	-0.003	-0.001	0.891*	-0.002	-0.021*	1.000					
Ifgfaun	0.228*	0.249*	-0.007*	0.078*	0.110*	0.007*	-0.007	0.144*	1.000				
ifgfliqu	0.023*	0.031*	0.021*	0.064*	-0.024*	0.005	0.016*	-0.023*	0.079*	1.000			
Comparec	-0.013*	-0.018*	-0.002	0.010*	-0.070*	-0.004	-0.001	-0.098*	-0.106*	0.110*	1.000		
compet	-0.009*	-0.017*	0.003	-0.006*	-0.010*	0.006	0.008*	-0.009*	-0.055*	-0.027*	0.070*	1.000	
Fragm	-0.033*	-0.032*	0.006	-0.009*	-0.057*	-0.007*	0.003	-0.068*	-0.051*	-0.045*	-0.202*	0.012*	1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

Nota: *Significância de 0.05.

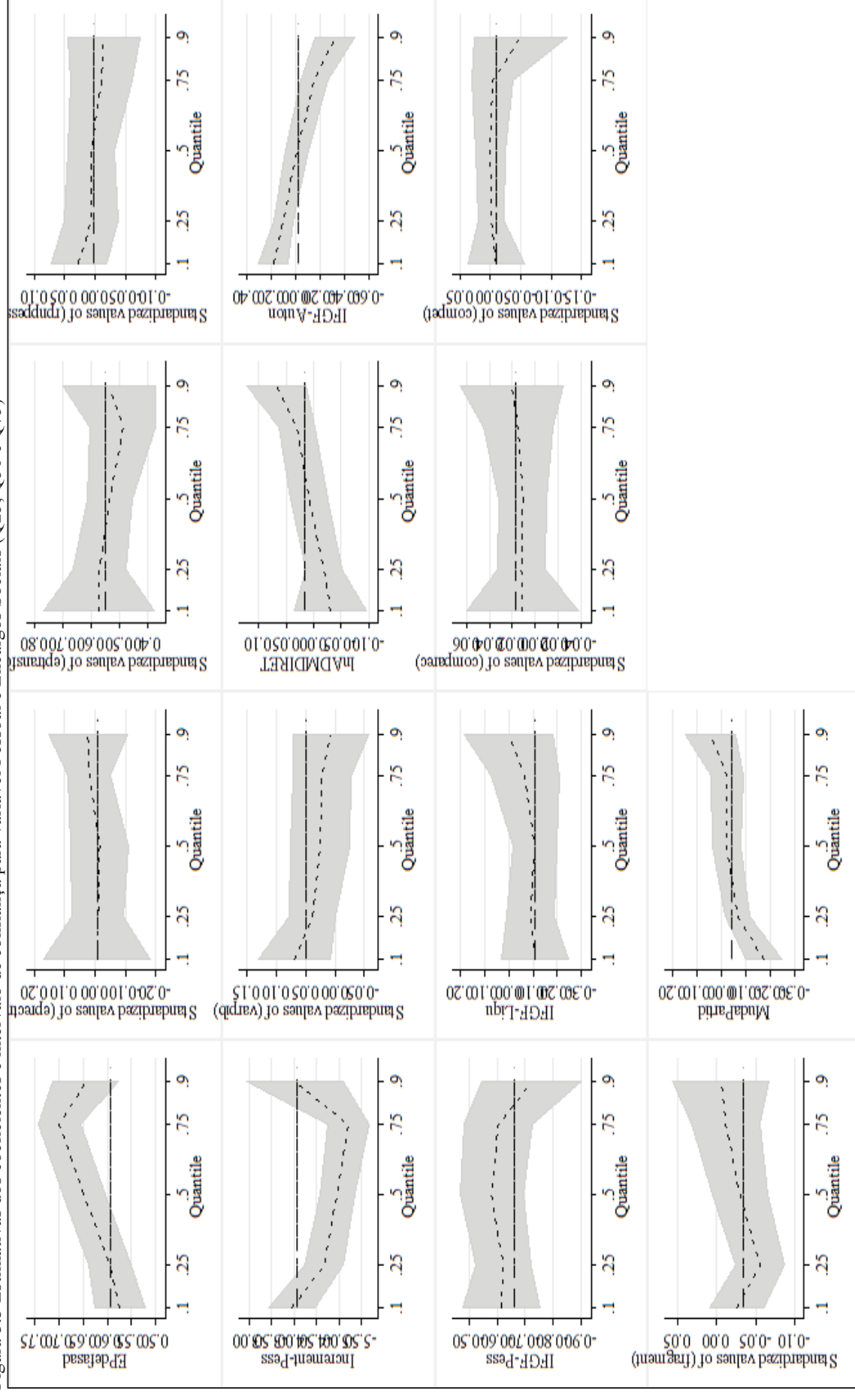
Tabela 3.11. Matriz de Correlação – EP Investimentos

	EPinvest	EPdefas	EPtrib	EPtransf	RPNP	increment	VarPIB	POPUL	Ifgfauton	ifgfliqu	ifgfinvs	comparec	compet	Fragmt
EPinvest	1.000													
EPdefas	0.5308	1.000												
EPtrib	-0.005	-0.005	1.000											
EPtransf	0.078*	0.070*	-0.001	1.000										
RPNP	0.003	-0.015*	-0.002	-0.002	1.000									
increment	-0.007*	0.086*	0.000	-0.001	0.000	1.000								
VarPIB	0.012*	-0.001	-0.006	-0.010*	-0.015*	-0.011*	1.000							
Pop	-0.044*	-0.038*	-0.003	-0.004	0.767*	-0.009*	-0.022*	1.000						
ifgfauton	0.248*	0.253*	-0.008*	0.025*	0.108*	0.007*	-0.013*	0.154*	1.000					
Ifgliqu	0.141*	0.146*	0.023*	0.017*	-0.005	0.012*	0.008*	-0.007*	0.131*	1.000				
ifgfinvs	0.350*	0.113*	0.000	-0.006	-0.002	0.053*	0.023*	-0.028*	0.016*	0.105*	1.000			
Comparec	0.095*	0.082*	0.000	0.014*	-0.054*	0.012*	-0.002	-0.095*	-0.103*	0.087*	0.127*	1.000		
compet	-0.073*	-0.049*	0.003	0.011*	-0.010*	-0.002	0.007*	-0.012*	-0.061*	-0.004	-0.059*	0.074*	1.000	
Fragmt	-0.053*	-0.060*	0.007*	-0.015*	-0.051*	-0.012*	-0.003	-0.072*	-0.0588	-0.058*	-0.058*	-0.184*	0.015*	1.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos dados do SICONFI, IBGE, FIRJAN e TSE.

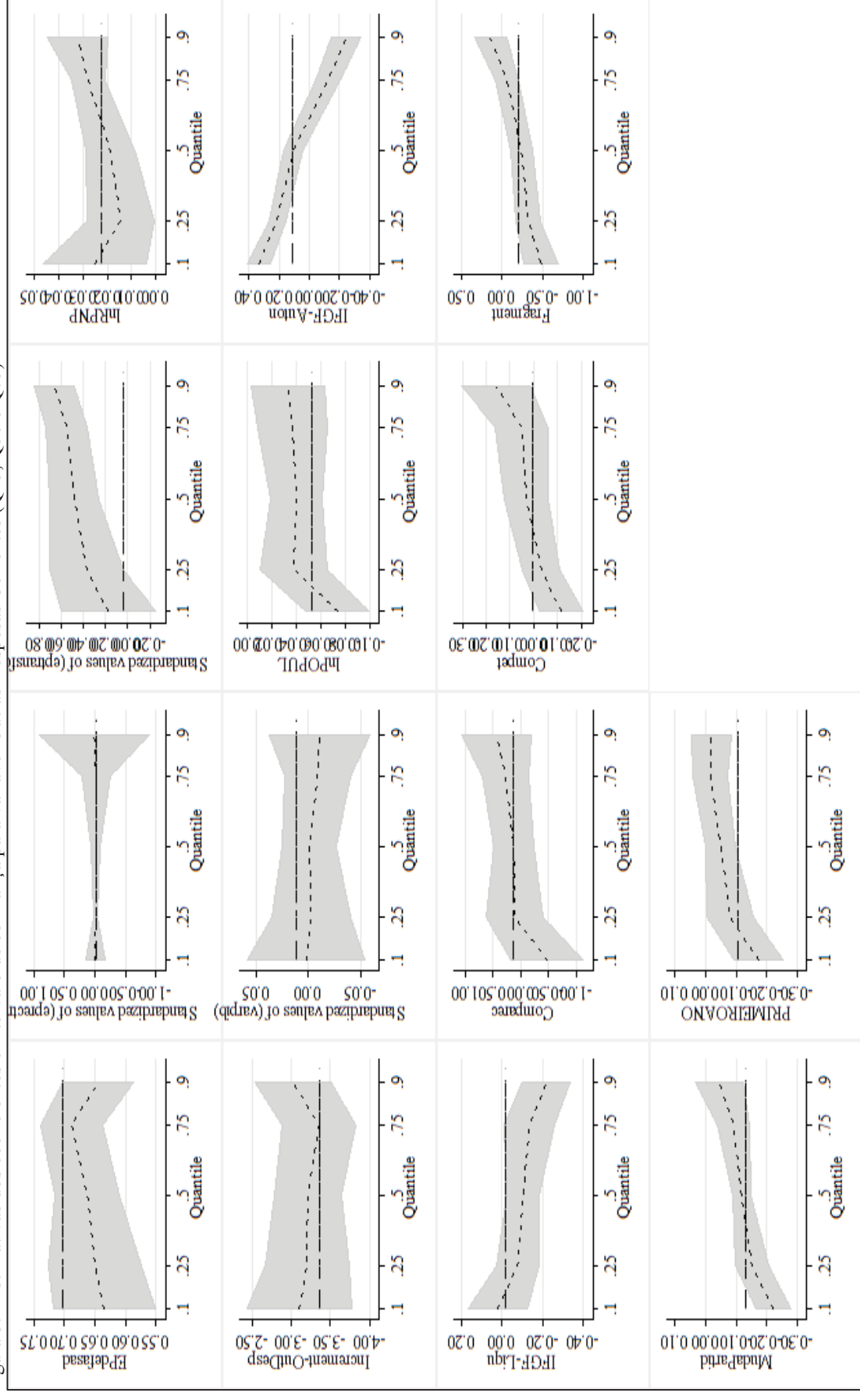
Nota: *Significância de 0.05.

Figura 3.3 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Pessoal e Encargos Sociais (Q25, Q50 e Q75)



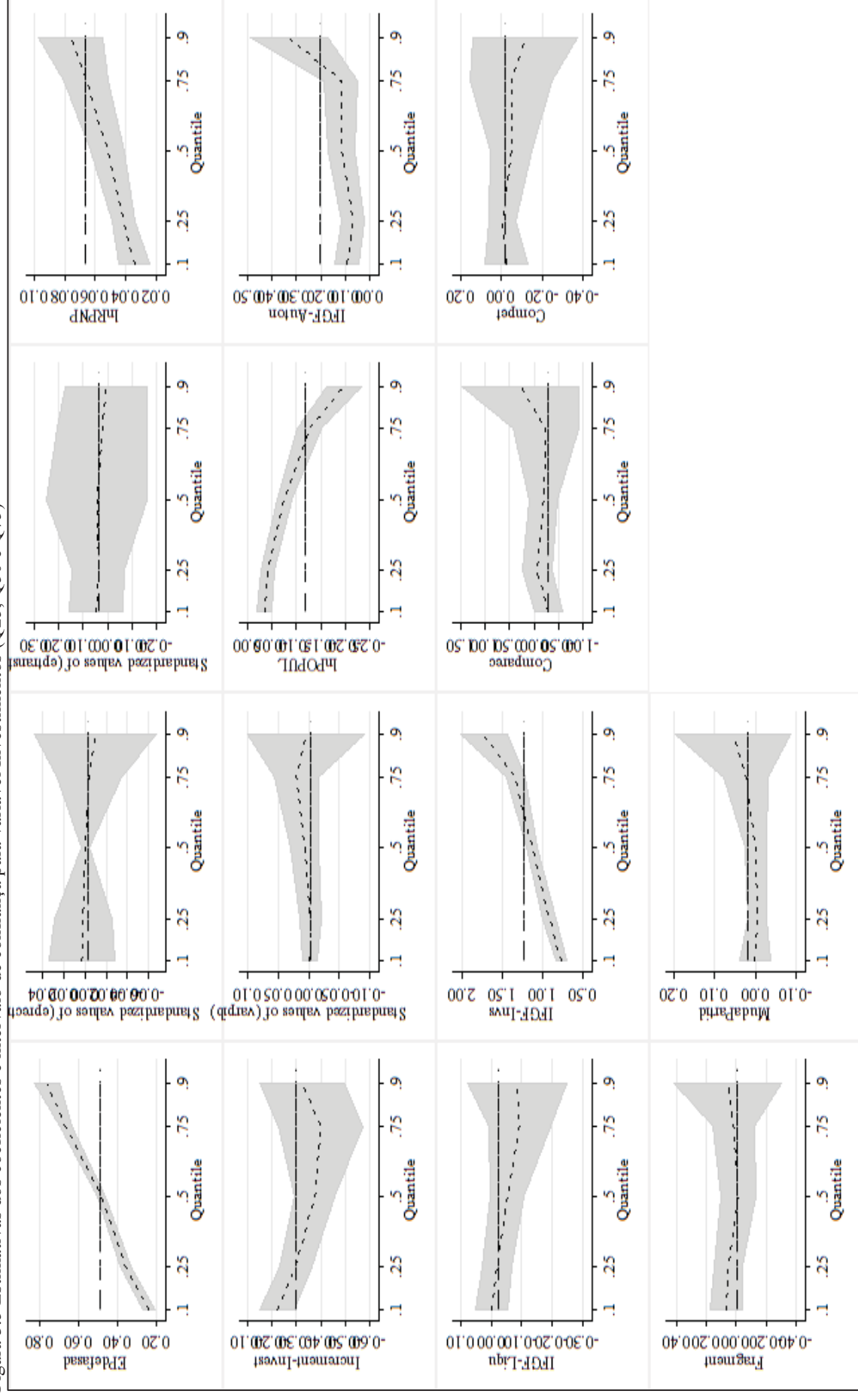
Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Figura 3.4 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Outras Despesas Correntes (Q25, Q50 e Q75)



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Figura 3.5 Estimativas dos coeficientes e intervalo de confiança para variável Investimentos (Q25, Q50 e Q75)



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

CONCLUSÃO GERAL

A teoria dos ciclos político-orçamentários explora formas com que gestores e entidades públicas utilizam-se da manipulação da execução orçamentária com fins oportunistas. Sob essa vertente, o orçamento é entendido como instrumento que sofre influência do poder político, tanto do Poder Executivo, responsável pela elaboração e execução, quanto pelo Poder Legislativo pela aprovação.

Por meio de estudo abrangente sobre a ocorrência de ciclos político-orçamentários, a presente tese, guardadas as distinções de cada caso, é de que o ciclo político-eleitoral possui influência sobre a distribuição de transferências discricionárias na modalidade de convênios, bem como do erro de previsão orçamentária nos municípios brasileiros. Para tanto, buscou-se contribuir em três questões principais da administração financeira e orçamentária dos governos.

A primeira tratou da abordagem teórica e empírica das finanças públicas sobre o fenômeno em questão, por meio de uma revisão sistemática acerca dos ciclos políticos na literatura internacional. Os resultados obtidos para 28 artigos selecionados é de que o campo apresenta diversidade de autores e instituições pesquisadoras, porém com uma concentração de periódicos. Além disso, demonstra que a literatura principal sobre ciclos político-orçamentários concentrou estudos na identificação de fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno.

A segunda questão abordou as transferências intergovernamentais, aspecto frequentemente relacionado aos ciclos políticos em estados de modelo federativo. O modelo de federalismo brasileiro é marcado por excessiva descentralização de políticas públicas, conferindo baixa autonomia financeira por parte dos municípios. Foram analisadas especificamente a distribuição de transferências para os entes municipais mediante convênios com a União. Com isso, ficou evidente que os valores transferidos de convênios apresentaram tendência decrescente no período e possuem relação negativa com a demanda (oferta) de serviços públicos de saúde e educação. Por influência de regra eleitoral na distribuição de recursos, notou-se deslocamento do ciclo eleitoral, que possui influência positiva em períodos pré-eleitorais e negativa em anos com eleições para o executivo municipal e federal.

No terceiro e último estudo, analisou-se de maneira inovadora a questão do “irrealismo” do orçamento frente a sua execução, por meio de análise dos determinantes do erro de previsão nos orçamentos municipais. O pressuposto é de que a presença de ciclos político-orçamentários reflita na relação entre o planejamento governamental e a execução de políticas.

Parte da literatura tradicional e didática, considera o orçamento público como principal elo entre planejamento e programação financeira, enquanto outra parte da literatura cita-o apenas documento formal de receitas e despesas. O modelo teórico proposto considera que existe relação entre a medida de erro e condicionantes político-eleitorais, econômicos, orçamentários e de gestão. A partir de uma abordagem desmembrada por natureza de despesa, foi possível não rejeitar as hipóteses propostas. Para a amostra e os exercícios analisados, o erro de previsão de despesa mostrou regularidade entre os anos analisados, associado ao grau de incrementalismo orçamentário, e com algum impacto nas inscrições em Restos a Pagar do final do exercício.

Consoante a literatura referenciada, os resultados obtidos pelas análises teórica e empírica permitem confirmar a influência dos ciclos político-eleitorais nas finanças públicas locais, porém, de maneira bastante diferenciada em cada caso analisado. Desta forma, pode-se confirmar a tese de que o ciclo político-eleitoral dos municípios brasileiros influencia a distribuição de convênios com a União. Com relação ao erro de previsão das despesas, ficou identificado também como um problema do formalismo e da rigidez do orçamento brasileiro, sendo determinado pelo grau de incrementalismo e pela repetição de erros do exercício anterior. A hipótese teórica para manipulação política oportunista refletida nos erros de previsão, no entanto, não foi confirmada.

Os resultados dos estudos empíricos permitem informar de maneira diferenciada a crise na gestão fiscal da maioria dos municípios brasileiros, representada por baixa capacidade de geração de receitas próprias e alta rigidez orçamentária, o que torna o planejamento governamental também pouco eficiente. Partindo de tais contribuições realizadas, e do conhecimento da situação fiscal dos municípios brasileiros de baixa capacidade de arrecadação e alta rigidez orçamentária, torna-se primordial debater soluções e melhorias para tais problemas. Outro aspecto relevante evidenciado foi a presença de regras fiscais e eleitorais para modulação das transferências voluntárias da União e do erro de previsão, como o caso dos gastos com pessoal.

O planejamento governamental representa um princípio da Administração Pública. No contexto nacional, diversas reformas administrativas e fiscais ocorreram no passado recente com a promessa de melhora na eficiência. No entanto, é notório o entendimento de que as organizações públicas brasileiras sofrem de graves problemas de natureza gerencial. Estes são ainda mais notórios na esfera municipal, sobretudo, em que a efetividade da gestão pode comprometer a formulação e implementação de políticas públicas significativas para o desenvolvimento local, capazes de gerar melhorias na qualidade de vida da população. O

desafio de tornar o Estado burocrático mais eficiente na aplicação passa pelo maior controle dos gastos públicos e pela transparência dos atos realizados.

A tese buscou contribuir para uma visão multidimensional do processo orçamentário como instrumento legal, político e de gestão. Com base nas literaturas e considerando que os resultados obtidos não são definitivos, propõe-se brevemente uma agenda para investigações futuras, sem pretender esgotar o tema. Em primeiro lugar, em relação ao aspecto teórico, trabalhos de revisão da literatura tornam-se relevantes para o entendimento sistematizado sobre determinado tema, por isso devem ser periodicamente atualizados. Avanços técnicos ou metodológicos também devem ser buscados.

No tocante às TVU abordadas na modalidade de convênios, considerando que apresentaram tendência decrescente de recursos liberados no período, cumpre avaliar a captação de tais transferências por municípios de melhor capacidade de gestão fiscal, em detrimento de critérios equitativos de distribuição e na função social que desempenham.

Com relação ao erro de previsão no orçamento, deve-se buscar atualizações e aprimoramentos no método de cálculo da variável, por meio do comparativo com valores contidos no PLOA, por exemplo. A avaliação de variáveis como transparência dos atos públicos, características dos gestores, e de capacidades estatais dos entes pode contribuir para melhor interpretação do processo orçamentário como um todo.

Em termos gerais, pesquisas sobre a eficácia de regras fiscais e eleitorais e mecanismos de incentivo à manipulação orçamentária, bem como as que abordem a atuação dos controles interno e externo nas contas públicas, são de grande importância e relevância nos dois contextos avaliados. Para finalizar, ressalta-se a contínua necessidade de avanços em pesquisas sobre efeitos de ciclos político-eleitorais junto às finanças locais contemporâneas, como estudos comparativos, quando oportuno.